

GUERRES ET LUTTES ARMEES OU : LE DROIT INTROUVABLE

par

Jean Pierre COLIN

Professeur à l'Université de Reims

En dépit des efforts prodigués depuis 1919, en dépit des formules solennelles consacrées par la charte des Nations Unies, la guerre n'a jamais cessé d'être actuelle : l'intensification de certains conflits, l'ampleur des destructions infligées à la population et à son environnement physique — on pense ici notamment à la question vietnamienne — ont d'autant plus frappé l'esprit contemporain que *rien, dans l'arsenal juridique, n'a pu infléchir le processus dans sa cruauté* : jamais les Nations Unies n'ont pu se saisir de la question vietnamienne ; les armes les plus cruelles furent expérimentées au cours de la guerre — et il y a loin de la balle dum-dum (1) à la bombe à fragmentation (2) ; les atteintes portées à l'environnement par les armes chimiques et défoliantes sont sans précédent et pèseront très longtemps encore sur l'écosystème vietnamien. C'est essentiellement dans ce contexte que furent engagées, à l'initiative du Comité International de la Croix Rouge (3), des négociations en vue de perfectionner et d'actualiser certaines règles du droit

(1) Les balles dum-dum (du nom de la localité de l'Inde où elles étaient fabriquées) étaient des balles de fusil entaillées en forme de croix en vue d'élargir la blessure qu'elles étaient destinées à infliger. Elles furent interdites par la Déclaration de La Haye du 29 juillet 1899, au même titre que les gaz asphyxiants. *La conférence de La Haye n'avait toutefois pas étendu cette interdiction aux guerres coloniales !* (voir Malvern Lumsden, « Peut-on interdire des armes comme le Napalm ? », *Le Monde Diplomatique*, septembre 1979, p. 22).

(2) Les bombes à fragmentation ont pour propriété d'infliger des blessures profondes à ceux qui se trouvent au voisinage de leur explosion ; la variété des bombes dite « à billes » a été conçue avec une cruauté inouïe puisque les fragments introduits dans le corps des victimes ne sont pas décelables aux rayons X. Les bombes à billes furent utilisées largement par les Etats-Unis au Vietnam, plus récemment par Israël lors de l'invasion du Sud-Liban en 1978. Les armes « dont l'effet principal est de blesser par des éclats qui ne sont pas localisables par rayons X dans le corps humain » feront l'objet d'une interdiction générale lorsque la nouvelle « Convention sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi de certaines armes classiques qui peuvent être considérées comme produisant des effets traumatiques excessifs ou comme frappant sans discrimination » sera entrée en vigueur : Voir *infra*.

(3) Voir à ce sujet la *Revue Internationale de la Croix-Rouge* depuis 1970.

humanitaire, corps de règles distinct du droit de la guerre *stricto sensu* mais incontestable prolongement de ce dernier.

Il est d'ailleurs significatif que l'effort ne porte aujourd'hui que sur le droit humanitaire, accessoirement sur l'interdiction de certaines armes ou de certaines techniques de combat (4) : c'est que les règles relatives au déclenchement de la guerre, notamment le processus de la déclaration de guerre, ainsi que, dans une large mesure, les règles relatives au déroulement des hostilités sont frappées de désuétude et ne sauraient guère dès lors faire l'objet d'une quelconque actualisation. Seules peut-être les procédures destinées à mettre fin à l'état de guerre, notamment l'armistice et le traité de paix, restent des références positives ; elles ne s'en sont pas moins elle-mêmes transformées profondément et les relations nouvelles qui peuvent surgir entre les belligérants à l'issue d'un conflit obéissent désormais en principe au droit commun des traités tel qu'il est fixé par la Convention de Vienne de 1969 (5). On reste, il est vrai, dans le pur paradoxe, cette évolution reflétant une réalité parfaitement contradictoire.

Au plan juridique, la disparition du *jus ad bellum*, la mise hors la loi de la guerre — avec le Pacte général de renonciation à la guerre et surtout la fondation des Nations Unies — rend en quelque sorte impraticable la réglementation de celle-ci ; s'il peut encore survenir des guerres, ce ne peuvent être que des guerres d'agression ; dans la logique de la Charte, elles doivent conduire les Etats à mettre en œuvre les sanctions prévues par le chapitre VII selon la procédure qui s'y trouve définie, leur point de départ étant la constatation de l'agression. Dans l'hypothèse où un Etat prendrait des mesures de légitime défense, comme l'y autorise l'article 51 de la Charte, les mécanismes prévus doivent rapidement rétablir dans sa plénitude la responsabilité de l'organe principal du maintien de la paix, le Conseil de Sécurité.

Au plan des faits, on sait ce qu'il en advint, de telles procédures n'ayant finalement joué, et d'ailleurs très partiellement, que dans des cas particuliers, le plus souvent liés à la décolonisation. Lorsqu'un conflit armé s'engage, aucune règle n'est respectée, aucune procédure n'est suivie — autant que possible les Etats qui prennent l'initiative de recourir à la force armée entourent leur action du plus grand secret : c'est que, beaucoup plus encore que par le passé, compte tenu de la nature des armements modernes, la surprise et la rapidité constituent des facteurs essentiels de victoire sur le terrain. Quant à l'ampleur des conflits, elle est sans précédent dans l'histoire, la recherche

4) On rattache, en analyse classique, ces interdictions au droit de la guerre *stricto sensu* mais incontestablement elles affectent le statut du combattant et du non-combattant dans un conflit : la distinction peut paraître aujourd'hui assez académique dès lors que le droit de la guerre *lato sensu* s'exprime avant tout dans le droit humanitaire.

(5) Voir à ce sujet M. F. Furet, J.C. Martinez et H. Dorandeu : *La guerre et le droit*, éd. Pedone, Paris, 1979, notamment pp. 34 et ss. Cet ouvrage relatif aux rapports de la guerre et du droit dans leur ensemble consacre les trois derniers quarts de ses développements au droit humanitaire.

d'une victoire totale entraînant souvent la guerre totale. Le mot prêté à Winston Churchill, au moment où le bombardement massif des villes allemandes était avant tout destiné à frapper les populations civiles, est resté célèbre : à ceux qui lui objectaient l'interdiction d'attaquer délibérément des objectifs civils, il aurait répondu : « Le moral de l'ennemi est lui aussi un objectif militaire ». Il est vrai qu'en l'occurrence les buts visés n'ont été que partiellement atteints ; les villes allemandes furent détruites mais la résistance de la population, par-delà l'adhésion au national-socialisme, fut décuplée (6).

Dans de telles conditions, il serait aussi contradictoire d'un point de vue juridique que vain dans les faits de prétendre réglementer la guerre elle-même. Les règles de protection des combattants et des non-combattants peuvent, en revanche, continuer à présenter de l'intérêt ; destinées à s'appliquer à toutes sortes de conflit, elles doivent d'ailleurs être mises en œuvre au premier chef, et le cas échéant, par des forces armées internationales du type de celles qu'ont pu mettre sur pied les Nations Unies (7). L'effort va donc consister à élargir les interdictions en matière d'armement et surtout à perfectionner le droit humanitaire applicable dans les conflits armés internationaux, quitte à en étendre certaines dispositions aux conflits armés non internationaux. C'est précisément ce à quoi se sont employés le Comité international de la Croix-Rouge, l'ONU et les Etats ces dernières années : dans les limites mêmes de l'entreprise, avec infiniment de nuances car le résultat final est loin de correspondre, même formellement, aux espoirs mis dans la réaffirmation et le développement du droit international humanitaire, d'aucuns conclueront à un progrès du droit des gens en ce domaine (8). A y regarder d'un peu près, il nous semble hélas ! pouvoir en douter, qu'il s'agisse encore une fois du droit humanitaire proprement dit ou de l'interdiction de certaines armes : une première remarque s'impose au demeurant. Dans le passé, de telles réglementations ont-elle été réellement appliquées par les belligérants ? La réponse est moins simple qu'il n'y pourrait paraître. Il arrive, en effet, que des règles de ce type soient appliquées — et par ceux qu'on n'attendait pas. L'Allemagne nazie a, dans une certaine mesure, appliqué les règles relatives au traitement des prisonniers de guerre, notamment les dispositions des conventions de La Haye sur les lois et coutumes de la guerre et de la convention de Genève relative au traitement des prisonniers de guerre du 27 juillet 1929, mais *c'est qu'elle y avait intérêt, et d'abord sur le plan de la réciprocité* : on se souvient peut-être que le Comité international de la Croix-Rouge était alors intervenu (9) en faveur de certains prisonniers dont

(6) Voir par exemple Ernst Jünger, *Journal de Guerre et d'occupation, 1939-1948*, Julliard, Paris, 1965.

(7) Voir à ce sujet Yves Sandoz : « L'application du droit humanitaire par les forces armées de l'Organisation des Nations Unies », *Revue Internationale de la Croix Rouge*, septembre-octobre 1978, 60^e année, n° 713.

(8) Voir dans cette revue : Jean Salmon : « La Conférence diplomatique sur la réaffirmation et le développement du droit international humanitaire et les guerres de libération nationale », vol. XII, 1976/1, pp. 27-52 et vol. XIII, 1977/1 et 2, pp. 353-378.

(9) Voir par exemple, Henry Coursier, « L'évolution du droit international humanitaire », *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de La Haye*, 1960, Tome I, pp. 389 et ss.

le statut était contesté, notamment les combattants des Forces Françaises Libres. Les accords d'armistice franco-allemand et franco-italien de 1940 avaient, en effet, stipulé que les ressortissants français qui continueraient à porter les armes contre l'Allemagne ou l'Italie seraient considérés comme francs-tireurs et ne jouiraient pas de la protection du droit de la guerre. C'est ainsi notamment qu'après les combats de Bir Hakeim, en juin 1942, la presse de l'Axe avait publié les informations les plus alarmantes sur ceux des prisonniers qui portaient l'uniforme français. De fait, on apprit plus tard que ceux-ci, à qui l'on avait annoncé leur exécution imminente, s'étaient attendus pendant plusieurs jours à être exécutés. Le C.I.C.R. avait alors aussitôt entrepris une démarche auprès des gouvernements allemand et italien, exprimant la crainte que si des mesures extrêmes étaient prises à l'égard de ces hommes, elles n'eussent de graves répercussions sur le traitement des prisonniers de guerre en général, compromettant ainsi l'application de la Convention de 1929 dans son ensemble. Les autorités allemandes et italiennes firent *verbalement* savoir au C.I.C.R. qu'elles renonçaient à invoquer contre ces Français les dispositions des traités d'armistice et que ces hommes seraient traités comme prisonniers de guerre — ce qui fut fait.

En appliquant les règles relatives à la protection des prisonniers de guerre, les puissances de l'Axe ne recherchaient d'ailleurs sans doute pas le seul bénéfice de la réciprocité. *Elles y trouvaient également un avantage politique*, spécialement pour ce qui concernait le traitement des prisonniers français — tant du moins qu'elles jugèrent utile leur politique de collaboration avec les autorités de l'« Etat français ». C'est d'autant plus clair que l'application des conventions internationales fut sélective et que furent systématiquement écartés de leur bénéfice les prisonniers polonais ou soviétiques, slaves voués à l'esclavage, sur lesquels les nazis n'hésitèrent pas à pratiquer les mêmes expériences atroces que sur les déportés.

En règle générale, cependant, et en dehors des intérêts d'ordre divers que la mise en œuvre du droit humanitaire est susceptible de présenter pour les belligérants, il ne semble pas que son application soit systématique... c'est le moins que l'on puisse dire ! Certes, tout est prévu à cette fin et encore récemment pour le Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (10), y compris l'adoption en droit interne de mesures de mise en œuvre du droit ainsi que la répression des infractions aux Conventions et au Protocole lui-même : bien plus, l'exécution des règles du droit international humanitaire impliquant la connaissance de ce droit, des mesures sont prises

(10) Voir Ph. Bretton : « La mise en œuvre des Protocoles de Genève de 1977 », *Revue de Droit public*, 2, 1979, pp. 379 et ss. En fait, il n'est question que du premier de ces Protocoles — et pour cause, la rubrique initiale « Exécution du Protocole, mesures d'exécution, accords spéciaux et concours à l'observation du 2^e Protocole » ayant disparu dans le texte définitif du 2^e Protocole relatif aux conflits armés non internationaux (voir J.P. Colin « Les Etats et la violence », *Politique étrangère*, 1978, p. 104). Ph. Bretton souligne dans sa conclusion le caractère problématique de l'« exécution » (les guillemets sont de lui) du 2^e Protocole de 1977.

pour que les militaires assument en ce domaine leurs responsabilités. Les juristes relèvent ainsi, à l'envi, les règlements de discipline générale et les manuels de discipline militaire qui, dans les Etats modernes, consignent les règles humanitaires et sont autant d'instruments d'application de ce droit. Pour avoir nous-mêmes suivi jadis une instruction militaire, nous avouerons notre perplexité : jamais il n'y fut question de règles semblables ; pour avoir entendu le Général Gambiez — ancien chef d'état-major français — s'exprimant lors d'un colloque récent (11), nous avouerons notre septicisme : le Général Gambiez, fort de son expérience, a résumé la situation faite à cet égard au militaire en un mot terrible : « *Le militaire, a-t-il affirmé, ne reçoit jamais de directive en ce domaine !* » S'il en est ainsi, et si les efforts des Etats se poursuivent à grands frais pour perfectionner un droit dont ils n'ont cure, c'est peut-être qu'au-delà des apparences, se dissimulent des intentions très différentes de celles qui sont officiellement mises en avant. Certes, il n'est nullement question de faire au Comité International de la Croix-Rouge, aux experts et même aux représentants des Etats dans les négociations le moindre procès d'intention. Dans l'immense majorité des cas, leur sincérité est certaine mais, sans nier l'intérêt en soi de l'action humanitaire, il n'est pas interdit de tenter d'en faire *une lecture politique*, au risque de friser, à notre tour, le paradoxe. De ce point de vue, nous semble-t-il, les longs travaux qui conduisirent en juillet 1977 à l'adoption des deux Protocoles additionnels de Genève sont exemplaires car les efforts fournis par le C.I.C.R. pour enfermer la discussion dans son cadre initial et pour dépolitiser les débats échouèrent de telle sorte que les véritables enjeux apparurent très vite plus clairement qu'à jamais. Ne feignirent de s'en étonner que ceux qui sortirent vaincus de cette bataille diplomatique — dont il est nécessaire de rappeler ici, certains moments (I) — avant d'évoquer les questions connexes de l'interdiction de certaines armes (II), les deux développements conduisant aux mêmes interrogations et peut-être aux mêmes doutes. Les intérêts communs — indispensables pour que naissent des règles positives en droit international — sont rares en ces domaines : le seul accord vraiment concret qui verra le jour concernera probablement le terrorisme, du moins certaines de ses formes, dans la mesure où il constitue une menace pour tous les Etats. C'est dire que l'accord se fera plus aisément dans la répression que dans la protection et le respect d'un minimum de garanties dues à la personne humaine. Encore convient-il de préciser qu'en dépit des prises de position parfois très nettes de certains Etats, seul le terrorisme individuel risque d'être visé ; en aucun cas *le terrorisme d'Etat* (IV). S'agissant en général de l'interdiction faite à l'Etat de recourir à la force ou à la menace, on cherche encore à la préciser : c'est du pur illusionisme (III).

(11) Colloque organisé par le Centre d'étude de la stratégie dirigée à la Sorbonne par J.P. Clarency et dont les travaux seront publiés aux éditions Anthropos.

I

LES LIMITES DE LA PROTECTION HUMANITAIRE OU :
LE SIMPLE DEPLACEMENT DU SEUIL DE LEGITIMITE

Sans revenir sur le déroulement de la conférence de Genève sur la réaffirmation et le développement du droit international humanitaire applicable dans les conflits armés (12), on peut rappeler ici que la première session de la Conférence avait été, en 1974, le lieu d'un événement considérable : alors que la conférence était saisie de deux projets de Protocoles additionnels aux Conventions de Genève de 1949, l'un relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (Protocole 1), l'autre relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux (Protocole 2), elle décida que :

« Les conflits armés dans lesquels les peuples luttent contre la domination coloniale et l'occupation étrangère et contre les régimes racistes dans l'exercice du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, consacré dans la Charte des Nations Unies et dans la Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats conformément à la Charte des Nations Unies » devaient être purement et simplement assimilés aux conflits armés internationaux, entrant désormais comme tels dans le champ d'application du 1^{er} Protocole. La décision fut d'abord contestée, 21 délégations s'y opposant, 13 délégations s'abstenant mais le texte adopté lors de la 13^e séance de la 1^{re} commission de la conférence par 70 délégations fut ultérieurement confirmé en séance plénière à l'initiative de l'Inde et par consensus (13).

Il est extrêmement intéressant de retracer l'évolution qui conduisit à cet amendement fondamental car elle permet de faire surgir, dans la transparence d'un droit voué à ne jamais s'appliquer, la véritable signification des efforts — longs et coûteux — qu'ont fourni les Etats en vue d'actualiser des règles devenues trop étroites. Le projet initial mis au point par les experts lors des travaux préparatoires de la conférence limitait le champ d'application du 1^{er} Protocole à deux hypothèses ainsi définies :

a) Les guerres déclarées ou tout autre conflit armé, surgissant entre deux ou plusieurs parties contractantes, même si l'état de guerre n'est pas reconnu par l'une d'elles.

b) Tous les cas d'occupation de tout ou partie du territoire d'une partie contractante, même si cette occupation ne rencontre aucune résistance militaire.

Dans ce système, les guerres de libération nationale contemporaines entraient dans le champ d'application du 2^e Protocole, leurs victimes n'ayant ainsi vocation qu'à bénéficier d'une protection beaucoup plus restreinte que les victimes des conflits armés internationaux. Avant même la 1^{re} session de la

(12) Voir notre chronique « Les Etats nouveaux et l'évolution du droit international », *Annuaire du Tiers Monde*, notamment 1976, 1977 et 1978 (en collaboration avec D. Rosenberg et P. Tavernier) et J. Salmon, cette *Revue*, *op. cit.*

(13) Voir notre chronique, *op. cit.*, *ATM* 1976, p. 597.

Conférence Diplomatique, on pouvait se douter qu'il y aurait là un sujet de controverse ; néanmoins les experts avaient estimé qu'il était contraire au système des Conventions de Genève de *qualifier* des conflits particuliers ; le Comité International de la Croix-Rouge était seulement allé un peu plus loin, suggérant aux plénipotentiaires de créer une « nouvelle catégorie de prisonniers de guerre » ainsi définie :

« Dans les cas de luttes armées dans lesquelles les peuples exercent leur droit à disposer d'eux-mêmes tel qu'il est garanti par la Charte des Nations Unies et par la « déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats conformément à la Charte des Nations Unies », les membres des mouvements organisés de libération qui rempliraient les conditions ci-dessus seront traités comme prisonniers de guerre aussi longtemps qu'ils seront détenus. »

Le Comité International précisait que cette disposition mettrait les personnes visées au bénéfice du *traitement*, et non du *statut*, de prisonnier de guerre, ce qui lui paraissait conforme aux résolutions antérieures de l'Assemblée Générale des Nations Unies demandant que le « traitement » des prisonniers de guerre fut appliqué aux « combattants de la liberté », résolutions qui, en effet, avaient été à l'origine même du mouvement d'actualisation du droit humanitaire (14). Au regard du droit classique de la guerre, la prise de position du comité, sinon celle des experts, était parfaitement logique. La distinction de *ius ad bellum* et du *ius in bello* domine le droit international relatif à la violence armée et s'il « revient au *ius in bello* de définir les combattants... c'est au *ius ad bellum* qu'il appartient de définir les *belligérants*, les personnes internationales titulaires du *ius belli*, en prenant en considération l'intérêt et l'objectif de la *paix*, l'intérêt et les exigences de long terme de l'*ordre public international* et, par là, l'intérêt de l'humanité » (15). Dans une telle conception, seuls évidemment les Etats constitués peuvent, lorsqu'ils recourent à la violence internationale, relever du système des conventions tant de La Haye que de Genève et on ne peut d'ailleurs pas oublier que les unes et les autres ont effectivement été conçues pour fonctionner dans une relation inter-étatique. H. Meyrowitz, cité plus haut, s'empressait d'ailleurs de reconnaître, dans le même texte (15), le caractère *international* mais non *inter-étatique* des luttes de décolonisation, admettant l'extrême insuffisance de l'article 3 commun aux Conventions de Genève de 1949, seul texte jusque là susceptible de s'appliquer à tous les conflits armés internationaux ou non, soulignant la nécessité et l'urgence d'une réforme dans ce domaine, répétant néanmoins l'impossibilité d'assimiler à des conflits interétatiques les luttes de libération contemporaines.

Dans la perspective d'un droit humanitaire avant tout destiné à la protection des combattants, des prisonniers, des victimes militaires ou civiles de la

(14) Cf. notamment la résolution 2621 (XXV) : « Programme pour l'application intégrale de la Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et peuples coloniaux », adoptée le 12 octobre 1970 (Doc. A/8086) et voir notre chronique, *op. cit.*, ATM 1975, p. 384.

(15) H. Meyrowitz, « Les guerres de libération et les conventions de Genève », *Politique étrangère*, 1974, n° 6, p. 616-617, souligné dans le texte.

guerre, prenant la place qui lui reviendrait dans un ordre juridique imparfait mais qui, en tout cas se voudrait global, une telle conception est logique, au surplus probablement plus efficace que celle qui l'a finalement emporté. Il convient, en effet, de remarquer que l'Etat contre qui des populations se sont soulevées accordera plus facilement le traitement de prisonniers de guerre, par exemple, à ceux qu'il aura capturés si cela ne l'engage politiquement à rien : s'il doit, en revanche, du même coup, les admettre au bénéfice du statut de prisonnier de guerre, et par là même commencer à admettre le caractère international, donc inévitablement la légitimité potentielle de leur combat, tout porte à croire qu'il s'y refusera. Inversément, si les dispositions du 1^{er} Protocole s'étendaient désormais aux guerres de libération nationale, il n'est guère osé — sans pour autant entrer dans l'exégèse des formules auxquelles s'est arrêtée la conférence de Genève (16) —, il n'est guère osé d'avancer l'idée qu'en définitive la protection ne sera accordée qu'aux victimes des guerres de libération « reconnues » comme telles, selon les procédures appropriées. On sait qu'aujourd'hui, par exemple, les mouvements de libération nationale doivent ainsi recevoir le double label d'une organisation régionale, en fait l'Organisation de l'Unité Africaine ou la Ligue des Etats Arabes, et de l'Organisation des Nations Unies, pour jouir de certaines prérogatives ; les autres mouvements restent en dehors de la sphère juridique et les combats qu'ils mènent n'ont aucune chance d'être assimilés à un conflit armé international et de relever du 1^{er} Protocole.

D'avoir trop embrassé, on peut craindre que les réformateurs du droit humanitaire n'aient mal étreint. Par-delà certaines situations résiduelles, en dehors des deux foyers essentiels de lutte que constituent l'Afrique australe et la Palestine, les nombreux combats engagés aussi bien en Erythrée qu'au Kurdistan, en Amérique latine qu'en Asie échappent aux règles protectrices et ne relèvent que de la protection, rendue dérisoire à Genève nous allons le voir, du 2^e Protocole. Mais précisément, se dessinent peut-être ici les véritables finalités du droit humanitaire, plus généralement du droit de la guerre. Certes, le C.I.C.R. continue, c'est sa mission et il l'a rempli avec beaucoup de soin, à défendre la version humaniste de ce droit ; il n'est pour s'en convaincre que de lire les comptes rendus que, année après année, le Comité a donné des sessions successives de la Conférence de Genève (17) ; ils témoignent d'une claire volonté de dépolitisation, tentent de dresser une harmonie normative, se mettent au service d'un humanisme postulé en système. Est-ce bien de cela qu'il s'agit ? On peut en douter. La fonction normative que le droit humanitaire est censé assurer est de toute façon particulièrement aléatoire : ce droit ne présente-t-il pas l'intérêt de remplir une fonction bien différente, *la fonction de légitimation de la guerre, le cas échéant la fonction de légitimation de certaines guerres ?*

(16) Voir J. Salmon : « Droit humanitaire et guerres de libération nationale », cette *Revue*, *op. cit.*, 1976, pp. 27 et ss.

(17) Voir *Revue Internationale de la Croix-Rouge*, 1974, 1975, 1976 et 1977.

Ce qui est réglementé selon des principes universels échappe à la sauvagerie, y compris l'extermination. Cela est plus clair encore lorsque l'effort de légitimation vise à séparer le bon grain de l'ivraie, les guerres légitimes et les autres, et que cet effort se poursuive par-delà la prohibition de la guerre elle-même n'en est que plus significatif. Mais puisqu'il y a guerre et guerre, grande guerre et « petite guerre », alias *guerilla*, peut-on s'étonner que, de proche en proche, s'étende la volonté de faire entrer les conflits dans l'ordre du droit, c'est-à-dire dans l'ordre du légitime ? La limite sera seulement fixée, variable selon les temps, par les Etats politiquement dominants, à notre époque les Etats majoritaires dans les instances internationales, au mieux de leurs intérêts. Certains ne cachent nullement leurs objectifs : naïveté ou cynisme, plus probablement soucieux de plaire à qui de droit : chaque fois qu'il est intervenu à Genève lors de la conférence, le délégué roumain a précisé que, du point de vue de son gouvernement, « le but premier de la réaffirmation et du développement du droit humanitaire était de consolider la souveraineté des Etats » (18).

Les discussions de Genève nous semblent confirmer notre analyse, non pas seulement parce qu'elles ont permis à de nouveaux conflits d'accéder en quelque sorte à la légitimité internationale mais aussi, c'est rigoureusement le négatif de la photo de famille où le blanc devient noir, parce que d'extrêmes précautions furent prises par les négociateurs pour qu'à partir d'une certaine limite, plus rien ne fonctionne, ni système de normes, ni fonction de légitimation.

A peine élargissaient-ils le champ d'application du 1^{er} Protocole, sous la réserve politique fondamentale faite plus haut, que les négociateurs s'appliquaient à vider de tout contenu le 2^e Protocole. Ayant atteint leur objectif, légitimer au regard du droit international humanitaire contemporain les guerres de libération nationale reconnues comme telles, la majorité des Etats n'entendent pas consacrer des normes abstraites susceptibles cette fois de se retourner contre eux. Avec le second Protocole, applicable aux conflits armés non internationaux, il s'agissait de développer le système embryonnaire de protection qui résultait jusqu'alors des dispositions très générales de l'article 3 commun aux 4 conventions de 1949 applicable aux conflits « ne présentant pas un caractère international et surgissant sur le territoire de l'une des Hautes Parties Contractantes ». A y regarder d'un peu plus près, on peut néanmoins se demander si le second Protocole de 1977 vient vraiment compléter les conventions de 1949 ou si, au contraire, il n'est pas en retrait par rapport à leurs dispositions, pourtant très modestes — c'est évidemment d'autant plus navrant que ce second Protocole constituait, dans les propositions initiales du C.I.C.R., l'ensemble le plus novateur. Il peut, à première vue, paraître paradoxal qu'une majorité d'Etats ait d'abord fait preuve d'audace, sinon de témérité, en assimilant les luttes de libération nationale aux conflits armés internationaux et qu'ensuite elle ait montré autant de

(18) Cf. *CDDH/SR. 23-30*, p. 86 (2^e session) et *CDDH/SR. 31*, p. 21 (3^e session). Voir notre chronique, *op. cit.*, *ATM* 1976, p. 598.

timidité et de réserve dans l'adaptation du droit humanitaire en ce domaine essentiel, du point de vue de la protection des victimes, des conflits armés non internationaux ; bien entendu le paradoxe est purement apparent et se dissipe dès lors qu'on veut bien replacer les prises de position étatiques sous leur véritable éclairage. Là encore, l'évolution qui s'est produite d'une session à l'autre de la Conférence est intéressante à retracer, les conceptions des Etats étant par elles-mêmes significatives.

Lors de la 2^e session de la Conférence de Genève, certaines délégations étaient déjà allés au bout des craintes que leur inspirait le projet de Protocole relatif aux conflits armés non internationaux. Dès le moment où était acquise la qualification internationale des conflits armés auxquels sont parties les mouvements de libération nationale reconnus par l'Organisation internationale, ces délégations critiquèrent le projet de second Protocole dans son ensemble, s'en prenant à son existence même. Ainsi de l'Inde, appuyée par l'Indonésie, des Philippines également (19) pour qui « la modification... (du) 1^{er} Protocole » a entraîné « un changement soudain de concept juridique », l'objet du second Protocole « étant désormais douteux, sinon dépassé ». La délégation indienne, tout en participant aux travaux relatifs au projet, a été particulièrement explicite à ce sujet, estimant que, désormais, « le (second) Protocole n'est plus nécessaire puisque tout autre conflit (que ceux qui seront couverts par le Premier Protocole) se déroulant sur le territoire d'un Etat souverain sera un conflit interne et que tout instrument international destiné à régir les conflits non internationaux risquerait, dans son application effective, d'entraver le règlement du conflit et d'entraîner des ingérences extérieures ». Non sans habileté, la délégation indienne souligna ce qu'elle estimait être la contradiction interne du second Protocole. A ses yeux, il était impossible à un gouvernement « de faire une discrimination entre ses propres citoyens aux termes de la Constitution nationale et aux termes du projet (envisagé) » :

« Ce que l'on demande aux gouvernements, c'est de traiter avec indulgence certaines personnes auteurs de graves infractions, tandis que d'autres citoyens, qui auraient osé se rendre coupables d'infractions analogues, se verraient appliquer toutes les rigueurs de la loi. Dans un cas, un complot serait traité avec clémence ou même pardonné, alors que d'autres personnes seraient passibles des sanctions les plus graves en vertu de la loi. Ou encore, cela revient à proposer, que, dans le cas de certaines personnes, la condamnation ne soit pas exécutée immédiatement tandis que d'autres seraient punies sur le champ, selon la loi. Il n'est pas possible, dans le cadre de la Constitution de l'Inde, de discriminer ainsi entre un citoyen et un autre. Tel est le problème fondamental que soulève l'acceptation des diverses dispositions du projet (de second) Protocole. »

Avec la 3^e session de la Conférence, les attaques contre le second Protocole devinrent systématiques et ce furent bien sûr les Etats qui s'estimaient plus ou moins menacés dans leur intégrité territoriale ou contestés dans la nature de leur régime politique qui ont vidé la projet initial du C.I.C.R. de tout contenu réel. La diversité de ces Etats fut elle-même significative puisqu'aux déléga-

(19) Cf. *CDDH, SR, 23-30*, pp. 82, 87 et 88.

tions déjà citées se joignirent aussi bien l'Irak que l'Argentine ou... le Canada ! Lors de la 3^e session, c'est l'article 39 du projet initial qui, prévoyant le concours que des organismes humanitaires pourraient apporter à l'observation du second Protocole, avait fait l'objet des attaques les plus vives ; le projet fut d'ailleurs amendé en Commission, l'article 39 « simplifié ». Néanmoins, à la veille des séances plénières de la 4^e session, de nombreuses délégations refusaient encore d'accepter le projet sous cette forme. La délégation du Pakistan, ayant procédé à de nombreuses consultations, prit alors l'initiative d'élaborer elle-même un projet de Protocole simplifié qui fut considéré comme un amendement au projet issu des travaux des commissions. En fait, le texte finalement adopté ne diffère guère de la contre-proposition pakistanaise ; encore les Etats ont-ils voulu voir dans le consensus de dernière heure qui s'est établi un « compromis réaliste ». C'est qu'en effet, certaines délégations estimant le texte final très insuffisant, avaient été un temps tentées de voter en bloc contre lui. On peut bien sûr comprendre que ces Etats maximalistes aient cédé, un certain nombre de dispositions restant intéressantes dans le texte adopté par la conférence ; en revanche, toute une série de dispositions tout à fait nouvelles ont été repoussées, toutes celles par exemple qui avaient trait à la protection des populations civiles. Sans entrer dans le détail, on fera les observations suivantes :

a) *Le champ d'application matériel* est désormais beaucoup plus restreint que dans le projet initial du C.I.C.R. qui étendait le Protocole à tous les conflits non internationaux qui se déroulent entre des forces armées ou groupes armés organisés, dirigés par un commandement responsable ; encore était-il prévu que le Protocole ne s'appliquerait pas aux situations de troubles intérieurs et de tensions internes, notamment aux émeutes, aux actes isolés et sporadiques de violence et autres actes analogues. La limite demeure bien entendu mais désormais le Protocole ne s'applique qu'aux conflits qui ne sont pas couverts par le 1^{er} Protocole et « qui se déroulent sur le territoire d'une Haute Partie contractante entre ses forces armées, et des forces armées dissidentes ou des groupes armés organisés qui, sous la conduite d'un commandement responsable exercent sur une partie de son territoire un contrôle tel qu'il leur permette de mener des opérations militaires continues et concertées et d'appliquer (elles-mêmes le Protocole) ».

b) Les dispositions relatives *au statut juridique et à l'égalité des parties au conflit* ont été supprimées. Certes l'article 1^{er} du Protocole se réfère expressément à l'article 3 commun aux Conventions de Genève du 12 août 1949 en précisant qu'il n'en modifie pas les conditions d'application. Or, la règle qui a trait au statut juridique des parties au conflit figure dans l'article 3 commun et ne fait donc l'objet que d'une réaffirmation ; de plus, selon le C.I.C.R., le principe de l'égalité des parties au conflit a toujours été reconnu implicitement dans le cadre strict de l'application des règles du droit humanitaire (20). Il n'en est pas moins vrai que les choses auraient encore été beaucoup plus

(20) Cf. *Revue Internationale de la Croix-Rouge*, 1977, p. 408-409.

claires si elles avaient été réaffirmées explicitement... d'autant que l'interprétation de l'article 3 commun a, dans le passé, soulevé des difficultés (21).

c) C'est toutefois le sort réservé au *problème des secours* qui inspire le plus d'inquiétude. Cette question faisait l'objet d'un titre séparé dans le projet initial et l'article 39, intitulé « Concours à l'observation... du Protocole », disposait :

« Les parties au conflit pourront faire appel à un *organisme* présentant toutes garanties d'impartialité et d'efficacité, *tel que le C.I.C.R.*, pour concourir à l'observation du présent protocole. *Un tel organisme pourra également offrir ses services aux parties au conflit.* »

Double scandale puisque n'importe quelle partie aurait pu faire appel à un organisme humanitaire, et à n'importe quel organisme de ce type pourvu qu'il présentât des garanties. Lors de la 3^e session, un texte simplifié fut donc adopté, ainsi rédigé :

« Le C.I.C.R. pourra offrir ses services aux Parties au conflit » (22).

Dès ce moment, plusieurs participants à la Conférence se demandèrent « si, aujourd'hui, parmi les successeurs des législateurs de 1949, qui ont bien mérité de l'humanité, il y en a qui souhaiteraient revenir en arrière » (23). Plus précisément, le délégué du Saint-Siège, Mme Chevalier, fit observer que le nouveau texte marquait un certain recul par rapport aux conventions de 1949 puisque « non seulement il ne prévoit plus que les parties au conflit peuvent faire appel à un organisme impartial *tel que le C.I.C.R.* mais (puisqu'il) supprime la mention des organismes humanitaires *autres que le C.I.C.R.* » (24). Le délégué aurait préféré une simple réaffirmation du texte de l'article 3 commun aux conventions de 1949.

Avec la 4^e session de la conférence, tout titre particulier disparaît et dans un protocole réduit de 49 à 28 articles, il ne subsiste au titre des secours qu'un article intitulé « Sociétés de secours et action de secours », article inséré *in fine* dans ce qui reste du titre « Population civile » et qui se lit comme suit :

Article 18. — « 1. Les sociétés de secours situées dans le territoire de la Haute Partie Contractante telles que les organisations de la Croix-Rouge (Croissant-Rouge, Lion-et-Soleil-Rouge), pourront offrir leurs services en vue de s'acquitter de leurs tâches traditionnelles à l'égard des victimes du conflit armé.

2. Lorsque la population civile souffre de privations excessives par manque des approvisionnements essentiels à sa survie, des actions de secours en faveur de la population civile, de caractère exclusivement humanitaire et impartial et conduites sans aucune distinction de caractère défavorable, seront entreprises avec le consentement de la Haute Partie contractante concernée. »

(21) Voir G. Schwarzenberger : *International Law as Applied by International Courts and Tribunals*, vol. 2 : *The Law of Armed Conflict*. Stevens, London, 1968, notamment p. 718.

(22) Cf. *CDDH, I, 323, Rev. 1.*

(23) M. Pictet, vice-Président du C.I.C.R., lors de la 63^e réunion de la 1^{re} commission (*CDDH, I, SR. 63*).

(24) Cf. *CDDH, I, SR. 64*, c'est nous qui soulignons.

« Il faut rejeter cette formule drastique, écrit le C.I.C.R., et espérer qu'elle ne donnera lieu en aucun cas à des interprétations restrictives qui limiteraient des actions de secours en faveur des victimes innocentes, cela d'autant plus que la famine reste interdite comme méthode de combat » (25). *En réalité, tout est désormais entre les mains de l'Etat contre qui des rebelles se sont levés, quels qu'ils soient ; le projet initial du C.I.C.R. est vidé de tout contenu.* Plus grave encore d'un point de vue juridique, le 2^e Protocole risque désormais de constituer, entre les mains d'un Etat de mauvaise foi, un titre à une interprétation restrictive de l'article 3 commun des conventions de 1949. Singulier élargissement du droit humanitaire !

D'aucuns ironiseront peut-être sur le caractère de toute façon très théorique de dispositions humanitaires applicables dans une guerre civile. Outre que ce n'est jamais démontré une fois pour toutes, il ne faut pas oublier un effet second, mais essentiel, de l'intervention d'un organisme humanitaire : *l'information* qui est brusquement donnée sur le conflit, les opérations, etc., et cela quelle que soit la discrétion de l'organisme en question (26). Au premier chef, c'est cette conséquence que veulent à tout prix éviter certains Etats : les exemples abondent de conflits d'une grande ampleur, maintenus néanmoins dans l'ombre et à propos desquels toute intervention du C.I.C.R. est refusée (27).

On accusera peut-être les Etats du Tiers Monde d'être largement responsables de cet échec, d'avoir mis en avant leurs exigences politiques propres et d'avoir ainsi contribué à la perversion d'un système normatif rigoureux édicté en vue de limiter les conséquences du recours à la force dans les relations internationales. Ce ne serait pas juste, selon nous. Dans cette entreprise, les Etats du Tiers Monde n'ont été ni unanimes ni solidaires — dès que leurs intérêts les y poussaient, les Etats occidentaux les rejoignaient volontiers ; ainsi du Canada. Encore une fois, le système de normes ne trouve pas son aboutissement et sa justification dans la mise en œuvre, toujours problématique, de ses dispositions : la fonction normative qu'il est censé assurer étant particulièrement aléatoire, n'a-t-il pas l'intérêt de remplir en tout cas une fonction bien différente, *la fonction de légitimation de la guerre ?* Cela nous paraît clair dès le XIX^e siècle, quelles qu'aient alors été les intentions généreuses et humanistes des pionniers du droit de la guerre : que

(25) Cf. *Revue Internationale de la Croix-Rouge*, 1977, p. 415.

(26) L'exigence de discrétion est traditionnelle. Le journal londonien *Sunday Times* ayant affirmé, en faisant état de documents confidentiels du C.I.C.R. que des prisonniers arabes détenus en Israël avaient été torturés, le C.I.C.R. a, le 19 septembre 1977, sans confirmer ni démentir ces affirmations, publié un communiqué où il déclarait notamment : « C'est pour éviter d'être entraîné dans ce genre de controverses que le C.I.C.R. applique une politique de discrétion très stricte à l'égard des constatations faites par ses délégués dans les camps et prisons. Cette discrétion répond à une double exigence : l'intérêt des victimes et le souci de maintenir l'action du C.I.C.R. dans un cadre purement humanitaire. »

(27) Se souvenir ici, par exemple, du cas (effroyablement) typique de Timor (voir J.P. Colin : « La libération des anciennes colonies portugaises », *ATM* 1976, p. 291 ; voir aussi les travaux récents de Noam Chomsky).

l'interdiction des balles dum-dum, déjà relevée, n'ait pas été étendue aux guerres coloniales car elles étaient nécessaires pour arrêter les « sauvages » (28) est éloquent à cet égard. L'utilisation massive des gaz asphyxiants, également interdite par la Déclaration de La Haye du 29 juillet 1899, ne l'est pas moins.

En fait, les belligérants ne respectent pas les règles humanitaires qui pourraient gêner un tant soit peu leur action militaire ; ils respectent certaines règles qui ne freinent en rien l'effort au combat (traitement des prisonniers de guerre) lorsqu'ils espèrent la réciprocité. Quant aux partisans, guerilleros et autres « combattants de la liberté », l'objectif même qu'ils poursuivent dans la guerre populaire est souvent de contraindre l'ennemi à pratiquer une politique de représailles contre la population civile : à leurs exactions répondra le terrorisme d'Etat qui lui-même étendra la révolte, permettant souvent à des combattants très isolés au départ de devenir « des poissons dans l'eau ». A tout prix, l'Etat contre qui les rebelles se sont levés cherchera alors à les détruire par tous les moyens, et du même coup à éviter la moindre information sur le conflit. De la torture systématique dans les guerres coloniales — liée sans doute à la recherche de renseignement mais plus intimement associée au mépris, à la haine et à la peur de l'autre — au massacre des populations civiles, des bombardements au napalm à la destruction de l'environnement, l'âpreté des conflits contemporains ne cède en rien devant les plus grandes férocités de l'histoire : les tentatives de limiter l'utilisation de certaines armes, si elles se poursuivent, ne paraissent guère plus encourageantes à cet égard que les vains efforts fournis pour perfectionner le droit humanitaire. Les deux questions sont d'ailleurs indissociablement liées.

II

LES FONDEMENTS DE LA PROHIBITION DE CERTAINS MOYENS DE COMBAT OU : L'INTERDICTION DES SEULES ARMES BOOMERANG

Dans l'effort contemporain pour régler l'utilisation des armes et les méthodes de combat, il convient de distinguer les armes de destruction massive et les armes conventionnelles (29). En apparent paradoxe, ce sont les premières qui, bien entendu pour certaines d'entre elles seulement, font l'objet d'une réglementation moderne, comme si les Etats n'acceptaient l'interdiction d'une arme que lorsque son usage est hautement improbable — en raison notamment des difficultés de circonscrire ses effets (30).

(28) Malvery Lumsden, *op. cit.*, *Le Monde Diplomatique*, septembre 1979, p. 22.

(29) Pour un exposé de l'ensemble de la question, voir M.F. Furet, J.C. Martinez et H. Dorandeu, *op. cit.*, p. 82 ss.

(30) On retrouve un écho de cette exigence dans le 1^{er} Protocole de 1977 lorsqu'il complète de manière significative les Conventions de Genève de 1949, dans le domaine de « la protection des

a) *Armes de destruction massive*

On procède ici généralement à une distinction fondamentale entre les armes nucléaires et les autres armes ou techniques de combat.

— En ce qui concerne *les armes nucléaires*, il n'existe aucune disposition explicite dans un texte de droit positif quelconque, à tel point que leur définition même a pendant longtemps soulevé des problèmes (31) : toutes les armes nucléaires, en effet, ne sont pas des armes de destruction massive et la miniaturisation des engins nucléaires n'a, au contraire, jamais cessé d'être l'objet de recherches très poussées. Avec la mise au point des armes à radiation renforcée (les fameuses bombes à neutrons), on serait parvenu à une technique de combat nouvelle : une arme nucléaire parfaitement contrôlable. Quoiqu'il en soit, en dehors de traités régionaux de « dénucléarisation », il n'existe pas de règles positives en ce domaine : tout au plus, le juriste pourrait-il ici raisonner par analogie en soutenant que « l'utilisation de ces armes tombe sous le coup des principes généraux du droit et des règles qui s'opposent à toute attaque indiscriminée »(32) ; elle serait contraire à l'ensemble de la réglementation, notamment aux Conventions de 1907 sur les lois et les coutumes de la guerre sur terre et sur mer par l'impossibilité même de distinguer ici l'objectif militaire et l'objectif non militaire, distinction fondamentale du droit de la guerre. En fait, un seul engagement a été pris en ce domaine par trois puissances nucléaires, l'URSS, les Etats-Unis et la Grande-Bretagne, sous la forme de trois déclarations parallèles faites le 17 juin 1968 devant le Conseil de Sécurité : celui de ne pas utiliser leurs armes nucléaires contre les puissances non nucléaires signataires du traité de non prolifération. Les déclarations conjointes sont d'ailleurs complexes et ne constituent en rien une renonciation à l'arme nucléaire, tout au contraire : dans leur souci d'éliminer toute menace nucléaire contre les signataires du traité de non-prolifération, les trois Puissances leur donnent l'assurance d'une riposte immédiate en cas d'agression, mentionnant expressément l'hypothèse d'une riposte nucléaire à une agression de même nature... L'objectif des trois Etats est avant tout, on le voit, de préserver un certain équilibre politique : il explique l'attitude dissidente d'autres Etats soucieux de continuer à exercer des responsabilités à l'échelle mondiale.

— En ce qui concerne *les armes de destruction massives non nucléaires*, deux conventions ont été signées récemment, essentiellement liées au danger que peuvent présenter certaines armes, y compris pour celui qui les utilise :

ouvrages et installations contenant des forces dangereuses, à savoir *les barrages, les digues et les centrales nucléaires de production d'énergie électrique* ». Même s'ils constituent des objectifs militaires, ces ouvrages ne pourront pas faire l'objet d'attaques (article 56). Encore la protection est-elle loin d'être absolue, si même elle n'est pas purement illusoire : elle cesse, en effet, si les ouvrages en question fournissent du courant électrique (ou plus généralement sont utilisés) pour l'appui régulier, important et direct d'opérations militaires et si une attaque est le seul moyen pratique de faire cesser cet appui (art. 56, 22 a, b, c).

(31) Cf. M.F. Furet, J.C. Martinez et H. Dorandeu, *op. cit.*, pp. 87 et ss.

(32) *Ibid*, p. 98.

— ainsi du *Traité du 10 avril 1972 interdisant la fabrication, la production et le stockage des armes bactériologiques* (armes qui feraient appel à des organismes vivants, microbes ou virus, et qui n'ont jamais été employées). Déjà, le Protocole de Genève du 17 juin 1925 interdisait l'emploi des « gaz asphyxiants, toxiques ou similaires, ainsi que de tous liquides, matières ou procédés analogues » et des « moyens de guerre bactériologiques ». Dans l'esprit d'une actualisation d'un semblable engagement, la question était simultanément posée des armes chimiques et des armes bactériologiques. Après de longues tergiversations, les pays membres du Comité du désarmement finirent par s'entendre pour écarter les armes chimiques de la nouvelle réglementation, les seules qui, du fait même de leur grande diversité, de la possibilité de moduler et de contrôler leurs effets, soient susceptibles d'être utilisées sans danger pour l'Etat qui y recourt...

— il en va partiellement de même pour le traité signé à Genève le 18 mai 1977 sur l'interdiction des techniques de modification de l'environnement à des fins militaires ou hostiles (33), dans la mesure en particulier où cet instrument interdit « la manipulation délibérée de processus naturels » qui aboutiraient à « modifier la dynamique, la composition ou la structure de la terre, y compris ses biotes, sa lithosphère, son hydrosphère et son atmosphère, ou l'espace extra-atmosphérique ». Il faut néanmoins reconnaître que cette seconde convention va un peu plus loin : signée peu de temps après la fin de la guerre du Vietnam, elle vise, en effet, l'usage intensif de défoliants et de produits toxiques dont l'utilisation par les Etats-Unis au Vietnam avait soulevé de nombreuses protestations. L'interdiction édictée par le traité concerne, en effet, également toutes les modifications de l'environnement ayant « des effets étendus ou graves », ce qui s'entend ici des cas dans lesquels les territoires touchés couvriraient des centaines de kilomètres carrés, pour une durée d'au moins une saison avec notamment pour résultat la destruction des ressources économiques ou naturelles (34). Le texte reste, cela dit, très imprécis, n'interdisant nullement les expérimentations en ce domaine — ne prévoyant que l'obligation d'informer les autres gouvernements signataires et si un Comité d'experts est susceptible d'enquêter lorsqu'une plainte en violation du Traité sera adressée au Conseil de Sécurité, il ne sera pas autorisé à effectuer des contrôles sur place...

b) *Armes conventionnelles*

Aucune réglementation positive n'est venue ici compléter les dispositifs anciens de 1868, 1899, 1922 et 1925 (35). Une étude a pourtant été effectuée

(33) De son côté le 1^{er} Protocole additionnel de 1977 précise dans son article 55 :

« 1. La guerre sera conduite en veillant à protéger l'environnement naturel contre des dommages étendus, durables et graves. Cette protection inclut l'interdiction d'utiliser des méthodes ou moyens de guerre conçus pour causer ou dont on peut attendre qu'ils causent de tels dommages à l'environnement naturel et compromettront, de ce fait, la santé ou la survie de la population.

2. Les attaques contre l'environnement naturel à titre de représailles seront interdites. »

(34) Voir M.F. Furet, J.C. Martinez et H. Dorandeu, *op. cit.*, p. 96.

(35) *Ibid.*, p. 83 et 304.

par le Secrétariat Général des Nations Unies sur certains de ces armements (36) et surtout certaines initiatives furent prises par la conférence de Genève sur la réaffirmation et le développement du droit international humanitaire applicable dans les conflits armés. Dès sa 1^{re} session, elle avait créé une *Commission ad hoc sur les armes conventionnelles*. Composée de militaires, de diplomates et de juristes, celle-ci a engagé des discussions, notamment sur l'interdiction de l'emploi d'armes classiques dont l'effet principal est de blesser par des fragments non décelables par radiographie (37), sur la limitation de l'emploi des armes incendiaires, y compris le napalm, ou encore sur l'emploi d'autres armes classiques, telles que les projectiles de petit calibre ou certaines armes explosives. Ces travaux n'ont évidemment pas échappé à la politisation, surtout lors des deux premières sessions de la conférence au cours desquelles la délégation vietnamienne attaqua violemment les moyens utilisés par les Etats-Unis dans la guerre du Vietnam. Le mandat de la Commission n'allait pas jusqu'à la rédaction d'une nouvelle convention. La conférence préconisa donc, lors de sa 4^e session, la réunion d'une nouvelle conférence diplomatique. Par sa résolution 32/152 « Armes incendiaires et autres armes classiques qui peuvent être l'objet de mesures d'interdiction ou de limitation pour des raisons humanitaires », l'Assemblée Générale, sur proposition de sa première commission et par un vote (38), a, le 19 décembre 1977, décidé de convoquer en 1979 « une conférence des Nations Unies chargée de parvenir à des accords sur la limitation de l'emploi de certaines armes classiques, y compris celles, qui compte tenu des considérations humanitaires et militaires, peuvent être jugées comme produisant des effets traumatiques excessifs ou comme frappant sans discrimination ». Cette conférence s'est effectivement ouverte en septembre 1979 (39). De nouveau, de grands espoirs naissaient ainsi pour ceux qui pensaient que les règles nouvelles qui surgiraient de la conférence s'inscriraient dans le Nouvel Ordre Mondial. De nouveau cependant, le doute s'empara très vite des esprits : le programme de la conférence laissait, en effet, apparaître de graves lacunes. Bien que le problème fût posé depuis longtemps, les *critères* permettant d'identifier les armes dont l'usage pourrait être interdit ne furent pas définis. Quant aux armes nucléaires, même les armes miniaturisées, elles ont échappé à la compétence des négociateurs. Il était enfin à craindre que la méthode du consensus ne fût adoptée par la conférence — réservant ainsi une sorte de droit de veto aux grandes puissances. Les milieux progressistes (40) ne cachaient pas à cet égard leur préférence pour la règle de la majorité qui aurait permis aux Etats non alignés de faire triompher leurs thèses, même si

(36) Rapport du Secrétaire Général de l'ONU sur « le napalm et les autres armes incendiaires et tous les aspects de leur emploi éventuel » (7 novembre 1973), A/8803/Rev. I. Voir également le Rapport sur les réponses des Etats membres reçues par le Secrétariat, A/9207.

(37) Voir *supra*, note 2.

(38) Par 115 voix contre 0 et 20 abstentions (voir séance plénière : 10^e rapport A/32/369).

(39) Voir Malvern Lumsden, *op. cit.*, *Le Monde Diplomatique*, septembre 1979, p. 22 et *Chronique mensuelle des Nations Unies* (septembre 1979).

(40) *Ibid.*, p. 22.

du même coup les principales puissances devaient tarder à signer et à ratifier la future convention.

En définitive, ces craintes étaient largement justifiées. Certes, la Conférence s'est réunie au cours de deux sessions (du 10 au 28 septembre 1979, puis du 15 septembre au 10 octobre 1980) et elle a abouti à l'adoption d'une Convention ainsi que de trois Protocoles annexes et d'une résolution sur les systèmes d'armes de petit calibre (41). Le projet, soumis à l'approbation de l'Assemblée Générale et ouvert à la signature des Etats, n'entrera en vigueur que lorsque vingt Etats au moins l'auront ratifié. Singulière prudence en ce domaine humanitaire où les Etats se montrent souvent plus souples, les Protocoles additionnels de 1977 étant eux-mêmes entrés en vigueur six mois après le dépôt du second instrument de ratification.

S'il est encore trop tôt pour analyser la nouvelle Convention dans tous ses éléments — dans la mesure notamment où tous les compte-rendus analytiques des séances n'ont pas encore été diffusés, quelques remarques peuvent déjà être faites.

L'effort des Etats est beaucoup moins grand qu'il n'y paraît à première vue, ce qu'ont d'ailleurs aussitôt souligné les observateurs (42) : pour l'essentiel, en effet, en dehors des armes tristement célèbres « dont l'effet principal est de blesser par des éclats qui ne sont pas localisables par rayons X dans le corps humain » — variante particulièrement cruelle des bombes à fragmentation dont nous avons parlé plus haut (43) — et qui feront sous le régime de la nouvelle Convention l'objet d'une *interdiction générale*, tout à fait unique en son genre, c'est seulement la protection de la population civile qui se trouve ici visée ; selon la formule d'un éditorialiste (42), « les combattants se voient toujours promis à toutes les morts possibles, même les plus perfides ». La volonté réaffirmée par le Préambule d'éviter les causes des maux superflus n'épargnera pas aux combattants de subir les effroyables effets des armes incendiaires telles que le Napalm (44). Du même coup, en maintes circonstances, la protection des populations civiles risque elle-même d'être illusoire : s'il est ainsi interdit de soumettre les forêts et autres types de couverture végétale à des attaques au moyen d'armes incendiaires, c'est seulement... tant que ces éléments naturels ne sont pas utilisés pour couvrir, dissimuler ou camoufler des combattants ou d'autres objectifs militaires (45) : revoir *Apocalypse now* ! Une fois de plus le droit humanitaire apparaît

(41) Voir notamment *A/CONF. 95/3* (25 mai 1979) ; *A/CONF. 95/8* (8 octobre 1979) ; *A/CONF. 95/15* (27 octobre 1980).

(42) Voir par exemple l'éditorial du journal *Le Monde* (12-13 octobre 1980).

(43) Voir *supra*, note 2.

(44) Voir sur ce point *A/CONF. 95/8* notamment p. 26, n° 12 : l'accord n'ayant pu se faire sur l'interdiction totale des armes incendiaires, certaines délégations avaient été d'avis que l'on ferait un premier pas dans cette direction si l'on s'entendait au moins pour interdire totalement l'emploi du napalm ; aucun accord n'a été possible — certains Etats du Tiers Monde s'y opposant d'ailleurs au premier chef, tel le Maroc...

(45) Article 2, paragraphe 4, Protocole III.

trop circonscrit dans ses effets pour qu'on puisse se borner à le prendre au pied de la lettre ; c'est, que les efforts des Etats, singulièrement des Etats nouveaux, en ce domaine ont avant tout une signification politique déjà mise en évidence.

III

LE RECOURS ETATIQUE A LA FORCE OU : L'ILLUSION DES INTERDITS CONTEMPORAINS

Les Etats avaient entendu interdire la guerre « comme instrument de politique nationale » et, des formules ambitieuses du Pacte Général de renonciation à la guerre à celles de la déclaration de l'Assemblée Générale définissant l'agression (46) en passant par la Charte elle-même, les fondements de *l'interdit* en droit positif ne manquent pas. On a d'ailleurs pu penser, au moment où s'accomplissait le processus de la décolonisation, les relations entre l'Est et l'Ouest étant elles-mêmes marquées par la stabilité, que dans un monde « fini », les conflits se poursuivraient sans doute mais, en effet, sur un autre mode que l'attaque traditionnelle d'un Etat contre un autre. Force est de considérer aujourd'hui qu'il n'en est rien : tout au contraire, la guerre est sans doute redevenue un instrument de la politique nationale des Etats à la périphérie des « sanctuaires nucléaires ».

L'attaque de l'Irak par l'Iran en 1980 est tout à fait typique. Elle n'a été précédée d'aucune déclaration de guerre et les dirigeants baassistes n'ont même pas invoqué la légitime défense. Personne n'est vraiment intervenu pour *constater* l'agression.

Encore conviendrait-il de s'entendre sur l'étendue géographique des « sanctuaires nucléaires ». La discussion est à cet égard largement ouverte en Europe, les politiques nationales de dissuasion sont fondées sur l'hypothèse pessimiste, et peu d'esprits s'avancent à considérer comme définitivement « sanctuarisé » un territoire qui ne relève pas directement de l'autorité de l'une des deux super-puissances militaires.

La définition de l'agression elle-même, telle qu'elle a été donnée par l'Assemblée Générale en 1974 (46), constitue à nos yeux à la fois le symbole du système et le piège par excellence des Etats petits et moyens. La résolution ne constitue, en effet, qu'une recommandation adressée au Conseil de Sécurité qui peut toujours disqualifier un acte qui apparaît à première vue comme un acte d'agression « compte tenu des autres circonstances pertinentes » (article 2) et qui peut d'ailleurs aussi bien « qualifier d'autres actes d'agression » que ceux que l'Assemblée Générale a relevés, « conformément aux dispositions de la Charte » (article 3). En fait, et une fois de plus, tout réside ici dans l'opération de *qualification*. On l'a maintes fois démontré : le droit de veto conféré aux membres permanents du Conseil de Sécurité, instance de quali-

(46) Résolution de l'A.G. 3314 (XXIX) du 14 décembre 1974.

fication en la matière, donne donc tout pouvoir aux intéressés d'empêcher la constatation d'une agression. Ici joue probablement au plus intime la corde soviétique, particulièrement sensible en ce registre et d'ailleurs à l'unisson avec les autres instruments de même type : si un acte n'est pas qualifié d'acte d'agression, y compris dans le cas où le Conseil de Sécurité est paralysé par le veto, il échappe à l'anathème et, de surcroît, la définition même de l'agression indique, comme une sorte de négatif photographique, tout ce que cet acte n'est pas, c'est-à-dire ne peut pas être. L'insistance avec laquelle la diplomatie soviétique, notamment ces dernières années, rappelle à l'Organisation des Nations Unies la nécessité de toujours plus clairement interdire le recours à la force est significative puisqu'elle n'est jamais que la discrète musique de fond sur laquelle les cymbales annoncent l'entrée des troupes en Afghanistan, sur laquelle encore d'autres instruments plus discrets font connaître à la Pologne les menaces qui pèsent sur elle. Tristes mélodies qui autorisent l'observateur à relire la partition. Les propositions soviétiques, même si elles paraissent constituer avant tout des opérations de propagande, rejoignent, il est vrai, les vœux d'une majorité d'Etats dans le Tiers Monde, manifestement soucieux de conjurer le sort par une incantation juridique. Ces derniers temps, le paradoxe était à son comble. Les efforts d'une majorité hétéroclite d'Etats pour tenter de préciser les règles relatives à l'interdiction du recours étatique à la force se sont poursuivis mais dans un climat international qui contribue largement à mettre en évidence l'hypocrisie politique et morale qui tend à devenir la règle en ce domaine. C'est ainsi qu'au moment même où les discussions relatives à la non-ingérence se poursuivent, les interventions militaires *directes* se multiplient, soviétique en Afghanistan, vietnamienne au Cambodge, chinoise au Vietnam, soviéto-cubaine, libyenne, française ou marocaine en Afrique, israélienne au Liban sans parler des incursions de l'Afrique du Sud en Angola ou de la guerre irako-iranienne : sinistre toile de fond pour des négociateurs qui finiront par ressembler aux théologiens de Byzance. Les Etats du Tiers Monde, d'autant plus sensibles à ces questions qu'ils sont plus fragiles, n'en continuent pas moins à poursuivre leurs efforts. Deux projets directement liés à ces questions sont en discussion à l'heure actuelle.

1. Le comité spécial pour le *renforcement de l'efficacité du principe de l'interdiction du recours à la force dans les relations internationales*, créé en 1977 par l'Assemblée Générale (47), poursuit ses travaux, se réunissant notamment du 7 avril au 2 mai 1980, à la suite du vote par l'Assemblée Générale d'une résolution 34/13 confirmant le mandat du comité spécial, ce dernier s'étant déjà réuni du 17 avril au 11 mai 1979. Ce comité a été créé à l'origine *sur l'initiative de la délégation soviétique* qui, en 1977, avait proposé de conclure un traité mondial sur le non-recours à la force dans les relations internationales.

La tension internationale n'a pas manqué d'influer sur ses travaux et, dès l'origine, d'en réduire singulièrement la portée, ne serait-ce qu'en raison de la

(47) Voir A/35/41.

composition *effective* du comité spécial. Non seulement, en effet, la Chine s'est tenue à l'écart mais, dans une note verbale datée du 27 mars 1980 (48), les Etats-Unis firent savoir au Secrétaire Général de l'Organisation qu'ils ne participeraient pas aux travaux de comité. Dans cette note, le représentant des Etats-Unis rappelait les graves réserves qu'avait toujours clairement exprimé son gouvernement à propos de la nécessité et même de la raison d'être d'un nouvel instrument sur le non-recours à la force dans les relations internationales, réserves encore exprimées lors de la 34^e session de l'Assemblée Générale et de l'adoption de la résolution 34/13. Pour les Etats-Unis, il s'agit en définitive d'un « exercice stérile », d'autant plus insupportable que son principal initiateur, l'Union soviétique, contredit de manière flagrante l'objectif poursuivi sans pour autant avoir le moindre doute quant au caractère illicite d'actes tels que l'intervention en Afghanistan. Le fond de l'argumentation américaine mérite d'être relevé car cela permet de mettre l'accent sur les contradictions internes du projet tel qu'il est désormais présenté : selon les Etats-Unis, le mandat initialement confié au Comité Spécial était équilibré dès lors que devait être préparé, à une date aussi rapprochée que possible, un traité mondial sur le non-recours à la force dans les relations internationales *et* le règlement pacifique des différends ; *un lien inextricable* devait ainsi être établi entre le principe du non-recours à la force dans les relations internationales et le principe du règlement pacifique des différends. Or, la résolution 34/13, adoptée dans des conditions qui soulignaient l'isolement de l'Occident (49), avait mis l'accent sur le premier terme de la proposition sans établir avec le second un rapport obligé (50). Ce faisant, la sixième Commission de l'Assemblée Générale n'avait pas tenu compte *d'un document de travail présenté par 5 Etats de la C.E.E. : R.F.A., Belgique, France, Italie et Royaume-Uni* (51) et par lequel ces délégations suggéraient notamment une étude en profondeur de ces questions en recherchant *les causes profondes* du fonctionnement défectueux du système actuel, en mettant l'accent tant sur la responsabilité principale du Conseil de Sécurité en matière de sécurité collective que sur *les procédures de règlement pacifique des différends*.

Ces divergences, ainsi que le débat général du comité spécial en 1980, ont au moins l'avantage de contribuer à *éclairer sous son vrai jour l'initiative soviétique*. S'agit-il en définitive d'autre chose que de sortir du système de qualification prévu par le chapitre VII de la Charte sans pour autant se

(48) Voir A/AC. 193/L 10.

(49) Cf. A/C. 6/34/L 3, projet présenté par 28 pays socialistes et du Tiers Monde, adopté lors de la 23^e séance de la 6^e Convention par 91 voix contre 14, à savoir les pays de la C.E.E., sauf l'Irlande, le Canada, les Etats-Unis, l'Islande, Israël et la Norvège et 11 abstentions : l'Australie, l'Autriche, la Bolivie, la Chine, l'Espagne, l'Irlande, la Nouvelle-Zélande, le Portugal, la Suède, la Turquie et l'Uruguay.

(50) Le dernier alinéa du Préambule de la résolution 34/13 exprime ainsi « l'espoir que l'élaboration d'un Traité mondial sur le non-recours à la force dans les relations internationales sera achevée aussitôt que possible » sans faire le lien avec le règlement pacifique des différends.

(51) Voir A/AC. 193/WG/R. 1.

laisser prendre au piège des mots : expliquons nous clairement sur ce point. On peut toujours définir l'agression dans tous ses éléments : *l'agresseur* au sens juridique reste celui, et celui-là seul, qui est désigné comme tel par l'instance de l'article 39, le Conseil. Les discussions sans fin entraînées par les interventions militaires les plus récentes le montrent une fois de plus. La 6^e session extraordinaire d'urgence de l'Assemblée Générale a pu *condamner* l'action soviétique en Afghanistan à une forte majorité sans rien y changer (52), les Etats socialistes jouant de l'argument classique (53) : le gouvernement afghan avait demandé à l'U.R.S.S. une aide militaire pour défendre les acquis révolutionnaires de son peuple et repousser les incursions armées et les provocations venues de l'extérieur. En revanche, la difficulté peut être surmontée, au moins au plan des mots, mais ils constituent l'instrument même de la propagande politique, si le problème est posé autrement : les règles du nouveau traité relèveraient du droit impératif général, seraient comme telles universellement contraignantes et obligeraient les Etats à s'abstenir de recourir à la force avec quelques armes que ce soit. Bien entendu, elles laisseraient intacte la faculté pour les Etats « socialistes », ainsi définis par une décision moscovite, de s'accorder *mutuellement* une aide fraternelle découlant des exigences de type supérieur que postule l'internationalisme prolétarien. On sait, en effet, qu'il existe des principes de droit impératif général qui lient *tous* les Etats, mais aussi des principes supérieurs, correspondant dans la conception soviétique à une phase supérieure de l'histoire, qui lient les Etats socialistes en *transcendant* les principes généraux. Telle est probablement la construction juridique audacieuse en présence de laquelle nous nous trouvons, destinée en définitive à classer les interventions selon qu'elles sont ou non compatibles avec le sens assigné à l'histoire par une formation bureaucratique admirablement dressée à l'usage politique de l'idéologie. Faudrait-il encore qu'elle soit assurée de garder, dans les occasions essentielles, une majorité dans les instances délibératives internationales... C'est ce que semble avoir compris la délégation égyptienne tendant à encourager les travaux du Comité de façon à prendre en quelque sorte l'Union soviétique à son propre piège (54). Les Etats occidentaux, pour autant, n'ont guère suivi, voyant même dans les travaux du Comité spécial, selon l'expression du délégué belge (56), « une mascarade ». C'est peut-être le délégué français qui, tout en présentant toute une série de propositions pratiques (57) sur lesquelles nous ne pouvons malheureusement pas insister, mit le mieux en évidence les enjeux (58) : il fit en particulier valoir que le principe d'interdiction du recours à la force, lié au règlement pacifique des

(52) Voir l'intervention du délégué espagnol lors du débat général (A/35/41, n° 39).

(53) Voir l'intervention du délégué mongol (*ibid*, n° 31).

(54) Voir l'intervention du délégué égyptien (*ibid*, n° 37 et s.).

(55) *Ibid*, n° 21.

(56) *Ibid*, n° 48.

(57) *Ibid*, n° 79.

(58) *Ibid*, n° 71 et s.

différends et à la légitime défense, s'inscrit *nécessairement* dans le cadre du système du maintien de la paix des Nations Unies. Selon lui, il y aurait *grand danger à risquer de restreindre le pouvoir discrétionnaire conféré au Conseil* : c'est d'ailleurs pour ce motif que des textes d'une importance politique aussi considérable que la définition de l'agression n'avait reçu que valeur de recommandation. On ne saurait mieux dire, en effet.

De telles remarques, pour justes qu'elles soient dans le système d'équilibre instable des puissances, ne convaincront évidemment jamais les Etats du Tiers Monde. Ne tentent-ils d'ailleurs pas, une fois de plus en vain, lors de la 35^e session de l'Assemblée Générale, d'élargir la composition du Conseil de Sécurité afin de faire évoluer les données élémentaires de la sécurité collective ? Aussi bien ont-ils à leur tour présenté à l'examen du Comité spécial un nouveau *document de travail* préparé par le Benin, Chypre, l'Egypte, l'Inde, l'Irak, le Maroc, le Népal, le Nicaragua, l'Ouganda et le Sénégal (59). Extrêmement intéressant, ce document fit l'objet de longs débats devant le Comité Spécial, et constitue une relance complète du débat qui méritera d'être suivi lors des prochaines sessions de l'Assemblée Générale.

2. Une autre initiative est révélatrice de l'actualité mais aussi de la profonde ambiguïté de ces questions relatives à l'interdiction du recours à la force dans les relations internationales : il s'agit de la relance du *Projet de code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité*. Dans l'esprit d'une majorité d'Etats, il est question aujourd'hui de tout autre chose que ce dont on avait parlé à l'origine, quelques années après la seconde guerre mondiale. On se souvient qu'en application de la résolution 177 (II) de l'Assemblée Générale en date du 21 novembre 1947, la Commission du droit international avait, lors de sa 6^e session en 1954, adopté un projet de Code qui comprenait 9 articles (60). Elle l'avait renvoyé à l'Assemblée Générale, mais celle-ci avait décidé d'ajourner la discussion du projet en attendant qu'une définition de l'agression ait été arrêtée (61), ce qui, on le sait, advint le 14 décembre 1974 (62). C'est ainsi que la question fut reprise à partir de la 32^e session de l'Assemblée à l'initiative des Etats du Tiers Monde.

D'entrée de jeu, les délégués des Etats non-alignés et des Etats socialistes soulignèrent l'incontestable vieillissement du projet de 1954 qui, par exemple, ne comporte aucune disposition sur le crime de génocide, le crime d'*apartheid*, le racisme, le colonialisme ou la guerre civile. Mais le fait le plus caractéristique fut sans doute que les Etats occidentaux eux-mêmes critiquèrent jusqu'au principe de l'inscription du projet à l'ordre du jour, soulevant finalement les mêmes objections que pour le projet de Traité sur l'in-

(59) Voir A/AC. 193/WG/R. 2 et la discussion de ce document devant le Comité spécial, A/35/41, n^o 171 et s.

(60) Voir rapport de la CDI sur les travaux de sa 6^e session, Doc. off. de l'A.G., 9^e session, supplément n^o 9 (A/2693), pp. 11-12.

(61) Résolutions de l'Assemblée Générale n^o 897 (IX) du 4 décembre 1954 et 1186 (XII) du 11 décembre 1957.

(62) Résolution 3314 (XXIX), *op. cit.*

terdiction du recours à la force, faisant valoir au passage que l'argument tiré en 1954 de l'absence d'une définition de l'agression pour ajourner le projet n'avait été qu'un élément parmi d'autres.

En dépit de ces désaccords patents, les Etats ont poursuivi leurs efforts, envisageant même la rédaction d'un éventuel projet annexe relatif à la création d'une Cour pénale internationale. Ils furent à vrai dire peu nombreux à présenter leurs observations sur le projet lors de la 34^e session (63) et le Secrétaire Général ayant été invité à élaborer un document analytique, la question sera reprise ultérieurement. Dans l'état actuel des relations internationales, l'observateur croit souvent rêver en suivant les travaux de cette nature : seul le crime d'*apartheid*, universellement condamné, pourrait aujourd'hui relever d'une procédure criminelle internationale si elle était mise sur pied. Ce serait considérable mais le problème des relations *amicales* entre les Etats resterait entier.

IV

LE SEUL ACCORD VERITABLE EN GESTATION OU : LA REPRESSION UNIVERSELLE D'UN NOUVEL ENNEMI DU GENRE HUMAIN

Les problèmes liés au développement de formes nouvelles de terrorisme international se posent depuis assez longtemps déjà mais ils ont incontestablement évolué. L'accord est déjà ancien entre les Etats-Unis et Cuba pour limiter les conséquences des détournements d'avion et, peu à peu, il semble s'être formé un consensus sur la sécurité des communications internationales. A cet égard, l'opinion publique occidentale n'a pas toujours pris l'exacte mesure du problème tel qu'il se pose dans le Tiers Monde. Certes, il a pu se produire qu'un gouvernement nourrisse des sympathies politiques pour un commando ayant détourné un avion mais, en général, de telles opérations ne font que révéler la faiblesse des Etats sur le territoire desquels elles se développent ; chaque détournement paralyse plus ou moins longtemps le fonctionnement d'aéroports souvent de modestes dimensions quand ils ne mettent pas leurs installations en danger. D'une certaine manière, la cause est ainsi entendue : lors de sa 32^e session, en 1977, l'Assemblée Générale des Nations Unies a, par consensus, adopté une résolution de la commission politique spéciale condamnant « les détournements d'avions et autres ingérences par la violence dans la navigation civile aérienne ». La résolution demande également aux Etats de ratifier et d'appliquer les conventions internationales sur la répression des atteintes à la sécurité de l'aviation civile.

Un véritable glissement de vocabulaire s'est d'ailleurs produit, particulièrement significatif, avec la constante référence à la « *piraterie aérienne* ». On se

(63) Biélorussie, Botswana, Chili, Finlande, Guatemala, Hongrie, Pays-Bas, Sénégal, Suède, Tchécoslovaquie, URSS, Yougoslavie (A/35/210) auxquels se sont joints les Etats-Unis, la Mongolie, le Nigeria, la R.D.A., le Royaume-Uni (Add. 1) et le Canada (Add. 2).

souvent qu'en droit classique, l'un des éléments constitutifs de la piraterie maritime était *l'esprit de lucre* qui habitait l'âme des pirates, les distinguant en cela des corsaires par exemple. C'est seulement à cette condition que, devenu *l'ennemi du genre humain*, le pirate pouvait faire l'objet d'une *répression universelle*, c'est-à-dire être poursuivi et puni, de la manière la plus expéditive, en tous lieux et en tous temps. Dès le XIX^e siècle, s'amorce un glissement significatif lorsque les Puissances réunies au congrès de Paris en 1856 assimilent à la piraterie, et décident de punir comme telle, la course maritime pratiquée en Méditerranée. De même, le traité de Washington du 6 février 1922 assimilera à la piraterie le fait individuel des commandants de sous-marins qui, sans avertissement, s'attaqueraient en temps de guerre aux navires de commerce. De même encore l'arrangement de Nyon, en date du 14 septembre 1937, assimilait à la piraterie la navigation en plongée de sous-marins non identifiés dans la Méditerranée et les attaques contre des navires de commerce. Allant moins loin, mais tout de même en retrait par rapport au droit classique, la Convention sur la Haute Mer de 1958 retient le critère de *la poursuite de buts personnels* par l'équipage ou les passagers et étend la piraterie aux aéronefs. Depuis lors, dans le langage commun, le « pirate aérien » est l'auteur d'un détournement... quels que soient les buts visés. Tout le monde pour autant n'est pas d'accord sur ces qualifications : le tout est de savoir si le désaccord est réel ou seulement apparent. L'examen attentif des travaux de l'Assemblée Générale et des conférences diplomatiques qu'elle a convoquées sur le sujet ou sur des matières connexes permet de dégager les lignes de clivage au plan de l'analyse politique — mais aussi de faire apparaître des convergences au plan des mesures désormais envisagées.

1) La discussion des mesures visant à prévenir le terrorisme international dans le cadre de l'O.N.U. est particulièrement intéressante à cet égard. Par une résolution 3034 (XXVII) en date du 18 décembre 1972, l'Assemblée Générale a créé un *Comité spécial du terrorisme international*. Dès 1973, il a présenté son rapport à l'Assemblée mais la discussion fut ajournée à plusieurs reprises et ne fut entreprise au sein de la 6^e commission qu'au cours de la 31^e session. Les débats du comité, les débats des sous-comités pléniers qu'il a constitués pour étudier la définition du terrorisme international, ses causes sous-jacentes et les mesures destinées à le prévenir, les débats enfin de la 6^e commission permettent de constater *l'opposition fondamentale entre deux conceptions du terrorisme et de sa répression* :

— Pour les uns, une définition générale et abstraite est indispensable. Sur cette base, les Nations Unies doivent adopter des mesures concrètes pour lutter contre lui sans quoi elles failliraient à leur mission : c'est la thèse défendue par les Etats-Unis, Israël, les pays occidentaux en général mais aussi certains pays du Tiers Monde qui s'estiment sans doute directement menacés, le Chili et la Bolivie par exemple.

— Pour les autres, il est impossible de définir une fois pour toutes un concept comme celui-là. Ils mettent l'accent sur l'importance du terrorisme d'Etat, forme la plus dangereuse selon eux du terrorisme, et soulignent que les mesures visant à réprimer le terrorisme ne doivent pas porter atteinte à

l'exercice du droit à l'autodétermination qui peut justifier le recours à la violence : c'est la thèse soutenue par la majorité des États du Tiers Monde. Ils estiment que les mesures envisagées doivent, au premier chef, être dirigées contre les situations qui sont à l'origine même des actes de terrorisme individuel. Lors des travaux du « sous-comité des causes sous-jacentes », la délégation algérienne ira très loin, proposant d'exclure de la répression envisagée le terrorisme individuel pour s'attaquer au terrorisme politique, à savoir :

a) *le terrorisme des États* : emprisonnements massifs ; tortures ; massacres collectifs ; représailles généralisées ; bombardements des populations civiles ; défoliants ; destruction des structures économiques d'un pays, etc.

b) *le terrorisme dirigé contre des États* : domination coloniale ; discrimination raciale et *apartheid* ; intervention étrangère ; exploitation étrangère des ressources d'un pays ; impuissance des organisations internationales à rétablir une population dans ses droits légitimes, etc.

On avouera que la réponse du berger à la bergère ne manque pas de force : l'idée centrale, encore exprimée par le délégué yougoslave lors des débats de la 6^e commission, c'est que l'élimination du terrorisme international sera impossible tant que l'impérialisme, le racisme et les autres formes de domination étrangère auront eux-mêmes recours à un terrorisme de masse.

Depuis lors, les travaux ont progressé : lors de la 32^e session ordinaire de l'Assemblée, un projet de résolution présenté par 26 pays du Tiers Monde fut adopté par 91 voix pour contre 9 et 28 abstentions (64). Ce texte invitait le comité spécial à poursuivre ses travaux conformément à son mandat mais décidait de ne réinscrire la question à l'ordre du jour de l'Assemblée Générale que lors de sa 34^e session, à l'automne 1979. Les explications de vote ont dans un premier temps fait apparaître sur ce problème une profonde cassure au sein du Tiers Monde. Ainsi les représentants de la Bolivie et du Nicaragua ont-ils ouvertement critiqué « le perpétuel ajournement de l'adoption de mesures pratiques qu'il conviendrait de prendre pour combattre, éliminer et condamner le terrorisme international ». Aux yeux du représentant nicaraguayen d'alors, la priorité donnée à l'étude des causes sous-jacentes n'est « en fait qu'une mesure dilatoire grâce à laquelle ce crime odieux continuera à être perpétré ».

Au contraire, il existerait, selon lui, au sein de l'Assemblée « un consensus favorable à un traitement dynamique de la question ». On reconnaît bien sûr l'analyse familière aux régimes d'oppression contre qui peuvent se lever à tout moment des combattants dont la seule arme est souvent le terrorisme. C'est au représentant de la Jordanie qu'il revint de répliquer :

« Certaines situations conduisent à la violence, affirma-t-il, et certaines mesures contre la violence ne sauraient et ne pourraient être prises sans tenir compte de ces situations. Ne considérer le problème du terrorisme international que du point de vue

strictement pénal donnerait à tout effort de codification internationale dans ce domaine un caractère de déséquilibre qui ne le rendrait pas acceptable et, en fin de compte, se révélerait sans efficacité. »

Ajoutons toutefois que, dans ce débat, le représentant de l'Argentine a fait des propositions qui vont sans doute permettre de surmonter les divisions actuelles, pour le plus grand profit de ceux qui rêvent d'un *espace judiciaire mondial*. Il a déclaré que son pays avait voté en faveur du projet de résolution parce que le texte contenait une condamnation du terrorisme international. L'Argentine apporte ainsi son appui aux efforts entrepris pour trouver des mesures efficaces permettant de lutter contre ce fléau. A cette fin, il semblerait nécessaire au gouvernement de Buenos-Aires d'établir *une distinction claire entre la violence engendrée par le terrorisme et les actes des mouvements de libération nationale* : proposition sérieuse, on le voit, et qui, venant d'un pays particulièrement répressif mais très ouvert à la coopération internationale — en particulier avec l'Union soviétique — permet de penser que l'affaire est à suivre de près dans la mesure où bien des Etats sont probablement tout disposés à admettre la distinction ainsi suggérée ; dans la mesure également où n'échapperaient de toute évidence à la répression du terrorisme que les actes des Mouvements de Libération Nationale « reconnus ».

2) Un second comité spécial, chargé d'élaborer *une convention internationale contre la prise d'otages* a été créé par la résolution 31-103 (XXXI) du 25 décembre 1976 à l'initiative de la République d'Allemagne. Il s'est réuni chaque année depuis 1977 et il est parvenu à un accord en février 1979. Dès l'origine la plupart des délégués s'étaient félicités de l'initiative allemande et même si des divergences apparurent lorsque furent abordées les questions du champ d'application de la future convention et des définitions qu'elle devait inclure, très vite on put se rendre compte que le projet pourrait aboutir rapidement (65). Il y a là une forme particulière de terrorisme qu'aucun Etat ne semble disposé à admettre ; les déclarations du représentant de la Roumanie pour qui ces actes « n'ont rien de commun avec la lutte de libération nationale ou avec l'activité révolutionnaire » (66) paraîtront sans doute significatives. Il n'en reste pas moins que le projet allemand, présenté sous la forme d'un document de travail (67), invitait les Etats à s'engager dans la voie de l'édification d'un *espace judiciaire mondial* (voir notamment les articles 5 à 9 sur la compétence, l'extradition et l'entraide judiciaire).

Cela dit, les mêmes discussions que celles que nous avons déjà relatées à d'autres propos se sont élevées au sujet de ce projet. Des Etats comme l'Algérie, la Libye ou la Syrie ont soutenu que l'interdiction des prises d'otages ne devait pas concerner les mouvements de libération nationale. D'autres délégations s'en tenaient à des formulations abstraites, « en tous

(65) Voir notre Chronique, *op. cit.*, ATM 1978, p. 407.

(66) Cf. documents officiels de l'Assemblée Générale, 32^e session, supplément n° 39 (A/32/39). Rapport du comité, 61^e séance (intervention de M. Voicu).

(67) Document A/AC-188/L3. Voir le texte du projet de traité dans l'*Annuaire Français de Droit International*, 1977, pp. 579 et s.

temps et en tous lieux ». Le projet finalement adopté est *le fruit d'un compromis* qui, au prix de certaines équivoques, retient une formulation assez générale ne prévoyant en principe pas d'exception. Les experts se sont, en outre, mis d'accord sur la nécessité pour les États de sanctionner les prises d'otages — soit en extradant les auteurs, soit en les poursuivant conformément à leur législation. Il est à cet égard significatif que le délégué jordanien n'ait pas réussi à faire adopter un amendement en vertu duquel le preneur d'otages n'aurait pu être extradé s'il risquait d'être « poursuivi ou châtié en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité ou de son opinion politique ».

Quoiqu'il en soit, la Convention internationale contre la prise d'otages a été adoptée par l'Assemblée Générale le 17 décembre 1979 et immédiatement ouverte à la signature des États. A la date du 1^{er} juillet 1981, 10 États avaient déposé leurs instruments de ratification ou d'adhésion ; elle n'était donc pas encore entrée en vigueur, l'article 18 de la Convention exigeant pour cela le dépôt de 22 instruments de ratification ou d'adhésion (68). Le nombre élevé des signatures laisse supposer que ce chiffre sera rapidement atteint.

3. Une question nouvelle a été, depuis lors, inscrite à l'ordre du jour des travaux de l'Assemblée Générale : il s'agit de l'élaboration, d'ailleurs très attendue dans le Tiers Monde, d'une *Convention internationale contre le recrutement, l'utilisation et le financement et l'instruction de mercenaires*. Un comité spécial de 35 membres a été créé lors de la 35^e session de l'Assemblée Générale (69) et ses travaux devraient être menés rondement. Le Nigéria, manifestement porte-parole des États africains en la matière, a d'ailleurs déjà présenté un projet de Convention (70).

4. *Au moment même où elle jetait ainsi les premiers jalons d'un droit anti-terroriste, l'Assemblée Générale convoquait une conférence diplomatique en vue d'élaborer une nouvelle Convention sur l'asile territorial*. Cette conférence a tenu une première et dernière session du 10 janvier au 4 février 1977. On peut considérer qu'elle a représenté un tournant : convoquée à un moment où nombre d'États envisageaient encore de perfectionner les règles protectrices de l'individu, elle a eu lieu dans un tout autre contexte : les questions relatives au droit d'asile sont maintenant, dans le cadre du développement de la lutte contre le terrorisme, posées en termes tout à fait nouveaux par certains États, notamment les États occidentaux. Il était à vrai dire assez vain, au moment où, au plan régional et en Europe notamment, le droit d'asile était sérieusement limité, d'espérer parvenir à un accord acceptable à l'échelle universelle. L'unique session de la Conférence n'aboutit finalement qu'à l'adoption de 5 articles, et encore en commission, mais qui plus est ces dispositions marquaient un recul par rapport au droit et aux usages des pays

(68) Voir le texte de la Convention dans l'*Annuaire Français de Droit international*, 1979, p. 521.

(69) Résolution 35/48 (point 29 de l'ordre du jour) voir A/AC/207.

(70) Voir A/AC. 207/L. point 3.

ayant une pratique traditionnelle de l'asile territorial (71). Ce ne sont pas seulement les Etats socialistes, hostiles dès le départ, ou les Etats du Tiers Monde, souvent hésitants en ce domaine, mais aussi les Etats occidentaux qui sont à l'origine de la modestie des résultats de la conférence. Celle-ci n'avait donc pu, en février 1977, que constater le non-achèvement de ses travaux et « recommander à l'Assemblée Générale d'examiner, lors de sa 32^e session, la question de la convocation en temps opportun d'une session ultérieure de la conférence ». Le fait nouveau — et significatif — est qu'aucune initiative n'a été prise en ce sens au cours de la 32^e session, ni depuis lors. Beaucoup estiment aujourd'hui que le projet risque d'être enterré : ce serait grave car qui n'avance pas recule et, dans les temps où se préparent des conventions répressives, l'absence d'une formulation juridiquement valide de l'asile territorial risque d'être un pas de plus sur le chemin de l'arbitraire des Etats.

CONCLUSION

LA DER DES DER OU : LA GUERRE JUSTE ET SON CONTRAIRE

Une réflexion sur la légitimation de la guerre ou de certaines formes de violence par le droit devrait se poursuivre par une réflexion induite sur la guerre elle-même et ses représentations à notre époque. A cet égard, de vieilles querelles rebondissent parfois, même si leur objet se transforme : il est ainsi apparu très significatif (72) que dès la 1^{re} session de la conférence de Genève sur la réaffirmation et le développement du droit humanitaire, se soit retrouvé au cœur de nombreux débats le vieux concept canoniste de « guerre juste » réactualisé par la « pensée Mao-Tsé Toung » (73). Il fut, il est vrai, mis en avant par les Chinois, leurs amis, mais aussi leurs pires adversaires : la profonde ambiguïté des luttes indochinoises était déjà patente. C'est ainsi que la délégation chinoise a affirmé : « Les guerres se divisent en guerres justes et en guerres injustes ; l'impérialisme est à l'origine de toutes les guerres d'agression » (74). Elle fut suivie par les délégations du FRELIMO, de la ZAPU, de l'ANC mais aussi de la Mongolie et de la RDA, de l'Inde elle-même, sous une forme il est vrai plus hypothétique (75). Quant à Mme Binh, dont, en l'absence du GRP, le message fut lu à la conférence par le

(71) Voir F. Leduc : « L'asile territorial et la conférence des Nations Unies de Genève, janvier 1977 », *Annuaire Français de Droit International*, 1977, p. 250.

(72) Voir notre Chronique, *op. cit.*, ATM 1976, pp. 595 et 611.

(73) Pour laquelle il revêt un sens très précis, sinon très nouveau — trouvant son fondement dans la justesse historique et nécessaire de la lutte du (ou des) peuple(s). Voir sur ce point André Glucksmann, *Le discours de la guerre*, Ed. de l'Herne, collection 10/18, Paris, 1974, pp. 451 et s.

(74) Cf. CDDH/SR. 22, pp. 113-114.

(75) Cf. CDDH/SR. 1-22, pp. 142 et s.

délégué algérien, elle déclarait : « ... Il faudrait étendre la notion d'humanité et protéger toutes les victimes, quelle que soit la nature du conflit. La législation internationale relative aux crimes de guerre est insuffisante et il importe d'empêcher de nouveaux crimes de guerre comme ceux qui sont commis au Vietnam. Pour le GRP, les conventions de Genève traitent sur un pied d'égalité les criminels de guerre et leurs victimes. Or, s'il est juste d'accorder un traitement égal aux combattants, la justice exige qu'il n'y ait pas d'égalité entre les criminels de guerre et leurs victimes. Depuis la signature des conventions de Genève de 1949, la nature de la guerre s'est transformée et les conditions ont évolué. Les nouveaux instruments que va élaborer la conférence doivent donc refléter fidèlement la situation actuelle où l'on voit s'opposer des hommes sans armes ou mal armés et des peuples sous-développés à l'impérialisme agresseur doté des moyens militaires les plus modernes et les plus cruels » (75). C'est ainsi que dans l'esprit de ses promoteurs, l'idée de « guerre juste » comportait de singulières conséquences au regard des conceptions dominantes dans les milieux de la Croix-Rouge : elle conduisait non seulement à assurer une meilleure protection du combattant engagé dans un juste combat, mais à aggraver la situation de son adversaire, considéré comme un criminel de guerre. Ce dernier ne pourrait plus être considéré comme une victime du conflit mais tomberait au contraire sous le coup de la répression internationale (76). Devant cette actualisation de la pensée de Saint-Thomas d'Aquin, le délégué du St-Siège lui-même resta sur la réserve, disant que « le problème de la guerre juste ou injuste est aujourd'hui dépassé et qu'il serait très dangereux d'introduire dans les Protocoles une distinction de ce type » (77). Il est vrai qu'elle n'est pas dans la tradition de la protection humanitaire telle qu'elle a été conçue dès la fin du siècle dernier et qu'elle repose sur *des critères subjectifs* : c'est ce que devait souligner avec plus ou moins de virulence un certain nombre de délégations, notamment celles des Etats qui pouvaient se sentir directement visés, Afrique du Sud, Israël, Etats-Unis, mais aussi celles de la Grande-Bretagne, du Canada, de la Nouvelle-Zélande, de la Belgique ou de la Suisse (78).

Au cours d'un colloque récent (11), Marcel Merle a rappelé opportunément l'évolution qui a historiquement marqué le concept de « guerre juste ».

(76) Des débats un peu comparables auront lieu plus tard à propos du traitement réservé aux mercenaires : même s'il n'est pas assimilé à un combattant, la protection de ce dernier reste au moins formellement assurée (voir à ce sujet J.P. Colin, chronique, *op. cit.*, ATM 1978, p. 404 et J. Tercinet : « Les mercenaires et le droit international », *Annuaire Français de Droit International*, 1977, notamment p. 290).

(77) Cf. CDDH/SR. 1-22, PP. 117 (c'est nous qui soulignons).

(78) Cf. CDDH/SR. 1-22, pp. 189, 171, 103, 128, 177, 174, 108 et 131. Le délégué américain a déclaré : « L'introduction dans le droit international humanitaire du concept de « guerres justes » amènera inévitablement une dégradation de la protection accordée aux victimes de la guerre. Rares sont les hommes qui estiment que leurs ennemis ont raison, et encore plus rares les Etats qui, lorsqu'ils combattent une rébellion, pourront se permettre d'appliquer des normes internationales aux rebelles capturés si, ce faisant, ils reconnaissent implicitement la justesse de la cause des rebelles ou leur droit à l'autodétermination. » Le délégué canadien souligna pour sa part « qu'il (n'était) aucun principe plus essentiel en droit humanitaire que celui de la non-discrimination ».

De la triple exigence thomiste d'un juste titre, d'une juste cause et d'une intention droite, les Etats modernes, dans leur relations réciproques ne retiendraient guère que le juste titre, la guerre devenant elle-même une relation normale d'Etat à Etat, une paix relative y trouvant son compte. L'époque contemporaine, en revanche, serait caractérisée par la renaissance de la juste cause — mais dans une grande confusion, dès lors en particulier qu'elle pourrait à elle seule, aux yeux de certains, justifier et légitimer l'entreprise de la guerre : on assisterait au déclin redoutable du juste titre, amorce d'une désintégration du système et générateur de l'anarchie dans les relations internationales.

Les origines de cette évolution sont en tout état de cause assez lointaines : la renaissance de la juste cause se situe sans conteste à la fin du XVIII^e siècle avec la guerre d'indépendance des Etats-Unis et les guerres révolutionnaires. Les combattants sont autant au service d'une idéologie — la juste cause des temps précédents — que d'une nation, même si c'est l'idéologie de l'indépendance nationale et des droits de l'homme. Ce sont d'ailleurs les révolutionnaires français qui exprimeront la nouvelle conception de la guerre juste, et cela dès 1790, à travers les débats passionnés de la Constituante, de l'Assemblée Législative et de la Convention (79). Le débat sur le sujet s'engage le 15 mai 1790, à propos d'une question purement constitutionnelle : la délimitation de la compétence entre le Roi et l'Assemblée dans la procédure de la déclaration de guerre —. Le 14 mai 1790, le ministre des Affaires étrangères, de Montmorin, avait, en effet, fait savoir à l'Assemblée que le Roi avait ordonné l'équipement de 14 vaisseaux afin de prêter main-forte à l'Espagne contre l'Angleterre, en vertu du « Pacte de famille ». Comme l'écrit B. Mirkine-Guetzevitch : « ... Les hommes de 1789 pensent que la guerre ne peut être souhaitée que par les Rois. C'est pourquoi dans la conscience des membres de l'Assemblée, la règle constitutionnelle qui permet à l'Assemblée d'avoir un rôle décisif dans la déclaration de guerre équivaut à l'adoption du principe de la paix éternelle : les hommes de 1789 croient sincèrement qu'une assemblée de représentants du peuple ne voudra jamais une guerre d'agression. Mais une fois établie la participation du pouvoir législatif à la déclaration de guerre, l'Assemblée, dans ses débats du 15 au 22 mai 1790, passe à un problème plus élevé, à l'interdiction des guerres, à la renonciation constitutionnelle à la guerre, à l'élaboration d'une doctrine constitutionnelle de la « guerre juste ». Le principe est simple et l'équation limpide : l'interdiction des guerres de conquête égale la légitimité des guerres d'indépendance nationale, la France étant investie d'une mission privilégiée. Il suffit d'écouter Robespierre, parlant devant l'Assemblée le 15 mai 1790 ;

« ... Si vous manifestez aux nations que, suivant des principes bien différents de ceux qui ont fait les malheurs des peuples, la nation française, contente d'être libre, ne

(79) Voir, Boris Mirkine-Guetzevitch, « La guerre juste » dans le droit constitutionnel français », *Revue générale de droit international public*, 1950, n° 2, notamment pp. 228 et s.

(80) Voir Buchez et Roux, *Histoire parlementaire de la Révolution française*, Tome VI, Paris 1834, pp. 34 et s., cité par B. Mirkine-Guetzevitch, *op. cit.*, p. 229.

veut s'engager dans aucune guerre et veut vivre avec toutes les nations dans cette fraternité qu'avait commandée la nature, il est de l'intérêt des nations de protéger la nation française, parce que *c'est de la France que doivent partir la liberté et le bonheur du monde*. Si l'on reconnaissait qu'il est utile de prendre ces mesures ou toutes autres semblables, il faudrait décider si c'est la nation qui a le droit de les prendre. »

ou encore le curé Jallet :

« Avant d'examiner si la nation française doit déléguer le droit de faire la guerre, il serait bon de rechercher si les nations ont elles-mêmes ce droit. *Toute agression injuste est contraire au droit naturel* : une nation n'a pas plus le droit d'attaquer une autre nation qu'un individu d'attaquer un autre individu. Une nation ne peut donc donner à un Roi le droit d'agression qu'elle n'a pas ; le principe doit surtout être sacré pour les nations libres... »

et de suggérer le texte suivant :

« L'Assemblée nationale déclare que *le droit de guerre défensive appartient à toute les nations* ; que celui de guerre offensive n'étant pas de droit naturel, ne peut appartenir à aucune » (81).

On se souvient que le décret du 22 mai 1790, entré ensuite dans la Constitution de 1791 (Titre VI : des rapports de la nation française avec les nations étrangères), disposera :

« la nation française renonce à entreprendre aucune guerre dans la vue de faire des conquêtes et n'emploiera jamais ses forces contre la liberté d'aucun peuple ».

La question rebondira bien sûr lorsque, le 20 avril 1792, l'Assemblée législative déclarera la guerre à l'Autriche qui menaçait la France d'une invasion immédiate : la patrie est déclarée en danger et c'est Hérault de Séchelles qui, parlant au nom des comités militaire et diplomatique de la commission extraordinaire, traduira l'élan révolutionnaire dans les termes les plus modernes :

« La guerre que nous avons entreprise ne ressemble en rien à ces guerres communes qui ont tant de fois désolé et déchiré le globe : c'est la guerre de l'égalité contre une coalition de puissances d'autant plus acharnées à modifier la Constitution française, qu'elles redoutent chez elles l'établissement de notre philosophie et les lumières de nos principes. *Cette guerre est donc la dernière de toutes entre elles et nous...* » (82).

Avouons-le, cette dernière idée a une longue carrière devant elle ! Les mêmes discussions reprendront devant la Convention et le concept de « guerre juste » figurera aussi bien dans le projet constitutionnel des Girondins que dans les autres et finalement dans la Constitution du 24 juin 1793. Dans le projet que présente Saint-Just, l'« Essai sur la Constitution » (83), on retrouvera les mêmes idées et la formule fameuse :

Chapitre IX. Des relations extérieures.

... Article 9 - *Le peuple français vote la liberté du monde* ».

(81) *Ibid*, pp. 52-53.

(82) Cf. Réimpression de l'ancien *Moniteur*, Tome XIII, Paris, 1847, p. 118 — cité par B. Mirkine-Guetzevitch, *Op. cit.*, p. 234.

(83) Voir Saint-Just : *Le gouvernement révolutionnaire jusqu'à la paix*. Introduction et notes de Jacques Gaucheron, Paris, 1946, pp. 109 et s.

Le cadre dans lequel nous vivons encore achève ainsi de se mettre en place : « *La renonciation à la guerre, cette variante modernisée et démocratisée de la vieille notion canoniste de la guerre juste, apparaît dans la doctrine révolutionnaire jointe à l'idée principale de la Révolution, l'idée d'organisation internationale, qui seule peut établir la paix perpétuelle* » (84).

B. Mirkine-Guetzevitch cite encore un document peu connu mais significatif : « Le rêve d'un homme de bien réalisé ou possibilité de la paix générale et perpétuelle, par un républicain, l'an I de la République française. » Critiquant le projet de l'abbé de Saint-Pierre, l'auteur considère que l'humanité entre dans une phase nouvelle : la guerre menée par la République contre ses ennemis est la dernière, l'économie du système s'exprimant avant tout dans une Fédération européenne, interdisant l'agression et faisant de la conciliation et de l'arbitrage le mode normal de règlement des différends.

Tout est en place pour le spectacle contemporain : le concept de guerre juste entraîne l'interdiction de la guerre d'agression qui, après 1928 et surtout 1945, sera définie comme la guerre interdite, donc *la guerre-crime* : tels seront les principes de Nuremberg repris ensuite à maintes reprises par les Nations Unies. On ajoutera seulement, dans la perspective même dans laquelle se plaçaient déjà les révolutionnaires français, que les deux concepts, désormais inséparables, de guerre-juste et de guerre-crime, se fondent sur *le principe de l'organisation internationale et sur l'identité des régimes et leur caractère démocratique commun*. Oui, vraiment, le décor est en place pour que commence, au milieu de la foule bruyante, la Tragédie élisabéthaine : on se bornera pour cette fois à rappeler quelques uns des principes sur lesquels repose cette dramaturgie, et accessoirement la mise en scène :

— *L'organisation internationale existe* et ses rouages bureaucratiques sont perfectionnés à l'extrême : elle est aussi froide que l'Etat d'antan, enfermée dans ses procédures majoritaires et son consensus, le plus souvent hypocrite.

— *Elle ne réunit que des « démocraties »*, le mot étant aujourd'hui une enveloppe vide, une référence idéologique obligée, par là même vidée de tout contenu concret.

— *Elle condamne dans ses principes comme dans sa pratique toute forme d'agression* : cela reste le cœur du problème. Nous ne reviendrons pas ici, pour cette fois, sur les problèmes qu'a soulevé pendant une génération entière la *définition de l'agression*, véritable clef de la mise en œuvre du système de la sécurité collective contemporaine. Nous ne nous arrêterons même pas à la définition à laquelle les experts sont finalement parvenus et sur laquelle les Etats se sont mis d'accord (86). Ce qu'aucun commentateur n'a mis en évidence, du moins à notre connaissance, c'est l'opération pourtant centrale de la *qualification*. Quels que soient les faits relevés, une agres-

(84) Cf. B. Mirkine-Guetzevitch, *op. cit.*, p. 236.

(85) Bibl. nat. 4 B 41CE 2296, in-12 — cité par B. Mirkine-Guetzevitch, *op. cit.*, p. 236.

(86) Résolution de l'Assemblée Générale en date du 14 décembre 1974 (cf. A/RES/3314 - XXVII -). Voir l'abondante bibliographie citée par P. Tavernier, in *Ares, Défense et Sécurité*, 1977, p. 349, note 19.

sion ne peut être caractérisée que si elle est qualifiée comme telle par le Conseil de Sécurité procédant à la constatation requise par l'article 39 de la Charte — et y procédant à la majorité qualifiée, comprenant en principe la voix de chacun des cinq membres permanents du Conseil. C'est alors que la guerre juste risque de se transformer en son contraire.

N'est-il pas clair, en effet, que *toute action belliqueuse entreprise dans une région quelconque du monde qui échappe à la qualification, échappe du même coup à l'anathème* ? Ne peut en aucun cas constituer un agresseur celui qui n'a pas été désigné comme tel par l'instance compétente. Telle grande puissance ne procède pas à une agression mais apporte son aide à un peuple en lutte ; tel État se dévoue jusqu'à intervenir simultanément sur plusieurs terrains de lutte. La guerre est bien sûr la dernière, celle qui précède l'établissement d'une paix définitive. L'espoir révolutionnaire est d'ailleurs lui-même devenu une idéologie creuse et commode dont chacun se pare selon les circonstances. A relire la préface que Jeannette Colombel donnait du « discours de la guerre » d'André Glucksmann en février 1973 (87), on se demande si chaque génération n'est pas vouée à partager les mêmes illusions : une fois encore, les justes vaincraient et la guerre serait dépassée par la construction d'une société différente et l'établissement de rapports nouveaux entre les peuples : c'était l'époque de la guerre du Vietnam. Depuis lors — et quelles que soient les responsabilités sur lesquelles nous ne prétendons pas prendre parti — le conflit ouvert entre le Vietnam et la Chine, l'occupation du Cambodge, par ailleurs voué à l'effroyable massacre de théoriciens devenus fous, le contrôle souple mais durable du Laos, tout a ramené l'histoire dans les rails de sa déraison, l'affrontement sans pitié des hommes, des peuples : déjà les guerres révolutionnaires avaient très vite été dénaturées et avaient servi les desseins d'une ambition impériale... A cette heure, les interrogations qui sourdent sont peu rassurantes ; il n'est jusqu'aux économistes (88) qui ne constatent que « nos pays (sont) condamnés à voir tous leurs efforts déviés en destin guerrier... Y a-t-il », ajoute Pierre Pascallon, « une fatalité de la guerre qui fasse déraiper inexorablement les meilleures stratégies de paix économique ? ». La réponse n'est pas rassurante, si tant est « que la guerre n'a cessé depuis toujours de jouer un rôle essentiel de régulation, d'assurer une fonction inéliminable de rééquilibrage et de réajustement démo-économique dans nos sociétés ».

L'ultime incertitude est celle de la forme des prochains conflits ; l'esprit conservateur songe aux conflits précédents et ne parvient pas à les imaginer reprendre sous leur forme première : il ne s'aperçoit généralement pas que ce qui se prépare lui est précisément et par définition inconnu.

(87) André Glucksmann, *Le discours de la guerre*, op. cit., pp. 9 et s.

(88) Cf. P. Pascallon, « La guerre pour sortir de la crise actuelle ? » *Le Monde*, 18 septembre 1979, p. 25.